

UNIVERSIDAD DE LOS HEMISFERIOS
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y JURÍDICAS

CAPACIDAD DE LA GESTIÓN PÚBLICA,
UNA MIRADA A TRÉVÉS DE LAS
POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCACIÓN
ENTRE 2006 Y 2011

DIRECTOR: ABELARDO POSSO SERRANO

ELABORADO POR: ESTEFANY A GORDILLO LOYOLA

JULIO 2012

QUITO ECUADOR

INDICE

RESUMEN	2
1. EDUCACIÓN, POLÍTICA Y DEMOCRACIA	3
1.1. ANTECEDENTES.....	3
1.2. DEFINICIÓN Y DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA.....	29
1.3. LA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA DEMOCRACIA	34
1.4. EDUCACIÓN, DEMOCRACIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS	36
2. ANÁLISIS DE LA ARTICULACIÓN DE LA POLÍTICA Y LA POLÍTICA PÚBLICA	45
2.1. CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA PÚBLICA.....	45
2.2. EL DISEÑO DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN EL ECUADOR	51
2.3. ETAPA DE LA POLÍTICA DE EDUCACIÓN	52
2.3.1. Etapa de Diseño.....	52
2.3.2. Implementación de la Política.....	55
2.3.3. Sostenimiento de La Política.....	58
2.4. ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA.....	62
2.4.1. En el Debate Público.....	62
2.4.2. En el Sistema Político Y Elecciones	69
2.4.3. La Participación Ciudadana No Eleccionaria	94
2.4.4. Gobierno y Políticas Públicas	101
3. POLÍTICA PÚBLICA IDEAS SIMPLES AL SENTIDO COMÚN, PERO INVISIBLES PARA “EL LEVIATAN”	110
3.1. LAS CIFRAS 2011	110
3.2. CONCLUSIÓN.....	129
3.3. RECOMENDACIONES Y MODELO DEL DISEÑO DE POLÍTICA EDUCATIVA.....	132
3.3.1. Objetivo 1: Calidad del medioambiente Estudiantil	138
3.3.2. Objetivo 8 Política Presupuestaria De Educación Pública	145
ANEXOS.....	161
BIBLIOGRAFÍA.....	161

RESUMEN

Esta investigación ha analizado el estado en la que se encontraba la educación en el Ecuador hasta el 2005, cuando no existía una política pública en el sector; a continuación se investigó en detalle el diseño de la política pública educativa y los campos de desarrollo de la política pública, es decir el Plan Decenal en el debate público, en el sistema político, en la participación ciudadana no eleccionaria y en el Gobierno. La integralidad de este proceso tenía como meta transformar y potencializar el sistema educativo, para alcanzar un sistema de calidad. Finalmente, tras haber identificado las fortalezas y debilidades del diseño de la política y de su concatenación en el sistema político nacional, y además conocer si se ha cumplido con las metas a corto, mediano y largo plazo (pese a que no se haya establecido de forma específica dentro de la política).

El Proyecto de Fin de Carrera presenta una alternativa en la estructura de la política pública de calidad educativa, enfocándose en la metodología del diseño de la política pública, como la clave para una ejecución de eficientes resultados para la ciudadanía. Además que también resulte de ella otros aportes al Estado, por ejemplo: en el área política ecuatoriana, reforzaría la cultura democrática, la participación nacional y en el área económica contribuiría al aumento de la productividad del Ecuador y el salario de los trabajadores.

Palabras Claves: Políticas públicas, Plan Decenal de Educación, diseño de política, niveles de educación, democracia, educación, calidad educativa

CAPITULO 1

1. EDUCACIÓN, POLÍTICA Y DEMOCRACIA

1.1. ANTECEDENTES

En el campo educativo, la política pública, que actualmente se encuentra vigente, apareció durante el gobierno de Alfredo Palacio (quien se posesionó como Presidente de la República del Ecuador el 20 de abril del 2005 y terminó su administración el 15 de enero de 2007). La política pública de educación se constituyó como un Mandato Popular del pueblo ecuatoriano, debido a que el 26 de noviembre 2006 por medio de la Consulta Popular, se consultó al pueblo ecuatoriano lo siguiente: “¿Está usted de acuerdo con que las ocho políticas del Plan Decenal de Educación (2006-2015), constantes en esta consulta, sean consideradas como políticas de Estado prioritarias para la inversión del sector público?”. La consulta arrojó como resultado la necesidad de cambio que la mayoría de los ciudadanos buscaban en esta área, pues la mayoría de los ciudadanos apoyaron los objetivos presentados; sin embargo, cabe mencionar que hubo quienes se manifestaron indiferentes o rechazaron la propuesta. Los resultados obtenidos fueron un 67,08% de los ecuatorianos aprobaron el Plan Decenal, un 6,16% lo rechazó y sorprendentemente, un 18,99% fueron votos en blanco y otro 7,77% eran votos nulos. (Tribunal Siupremo Electoral, 2006)

Previo a este Mandato no se había identificado una política nacional con objetivos de largo plazo; como parámetro de desarrollo educativo únicamente se identificaba las metas del milenio, que había desarrollado la Organización de Naciones Unidas (ONU), donde constaba exclusivamente como objetivo alcanzar la universalización de la educación primaria “... asegurar que para el 2015 todos los niños y niñas estén en igualdad de condiciones para culminar el ciclo escolar.” (Organización de la Naciones Unidas [ONU], 2000). Los resultados de la consulta demostraron la inconformidad ciudadana por el

mínimo desarrollo de la educación y especialmente la educación pública, evidentemente las cifras estadísticas del sector evidenciaban un elevado grado de analfabetismo y en general un pobre desarrollo de los niveles educativos en el último lustro.

Ecuador presentaba bajos niveles educativos y de calidad educativa, en los niveles de educación primaria (seis años de educación, de 1er a 6to grado) como en los nivel secundario (seis años de educación, de 1er a 6to curso), La insatisfacción del sistema era de maestros, padres de familia y alumnos, estos tres actores no identificaban un sistema educativo conforme sus necesidades. Diferentes indicadores evidenciaban la problemática del sistema, por nombrar algunos estaban, el nivel de analfabetismo, el nivel de escolaridad de la población, el nivel de conocimientos de los estudiantes, el nivel educativo de los enseñantes.

Analfabetismo

El analfabetismo representa uno de los principales indicadores del nivel de retraso de una nación; por ello conocer la evolución de este indicador es clave para identificar el progreso y el énfasis que los gobernantes hacen para elevar el nivel de educación de un país. Entre 2000 y 2005 existían altos niveles de analfabetismo, más agudo en ciertas regiones de país, a nivel nacional el analfabetismo al 2005 era del 9%, lo cual afectaba a 732.083 personas aproximadamente.

En el 2001 los resultados del censo nacional reveló que las tres provincias más afectadas por el analfabetismo eran Chimborazo, Cotopaxi y Bolívar; las de menor afectación eran Galápagos, Pichincha y El Oro. Este índice a nivel nacional iba desde 2,7% hasta 19% dependiendo de la provincia.

Para evidenciar el avance en la erradicación del analfabetismo, antes de la formulación de la política pública, se recurrió a otra base estadística denominada Encuesta Urbana de

Empleo y Desempleo (ENEMDU), dichas cifras, presentadas a continuación, no tienen la exactitud del censo nacional dado que son bajo ponderaciones, sin embargo por su periodicidad son las únicas encuestas que nos permiten ver un la evolución del analfabetismo a nivel regional y nacional en años previos a la formulación de la política pública. Las ilustraciones demuestran que después del 2000, en los 5 años subsiguientes, el país apenas registró una reducción del analfabetismo del 0,2%, es decir tan sólo alrededor de 1.464 personas aprendieron a leer y escribir aprendieron a escribir y leer; así se calcula que 292 personas por año dejaron su estado de analfabetos.

Gráfico N° 1 *Analfabetismo en las provincias del Ecuador en 2001*

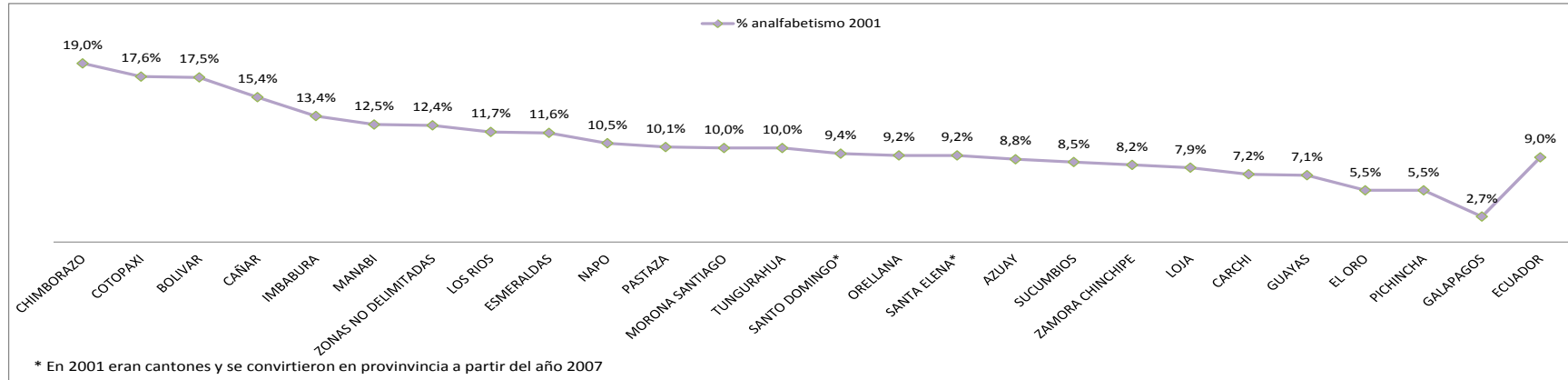
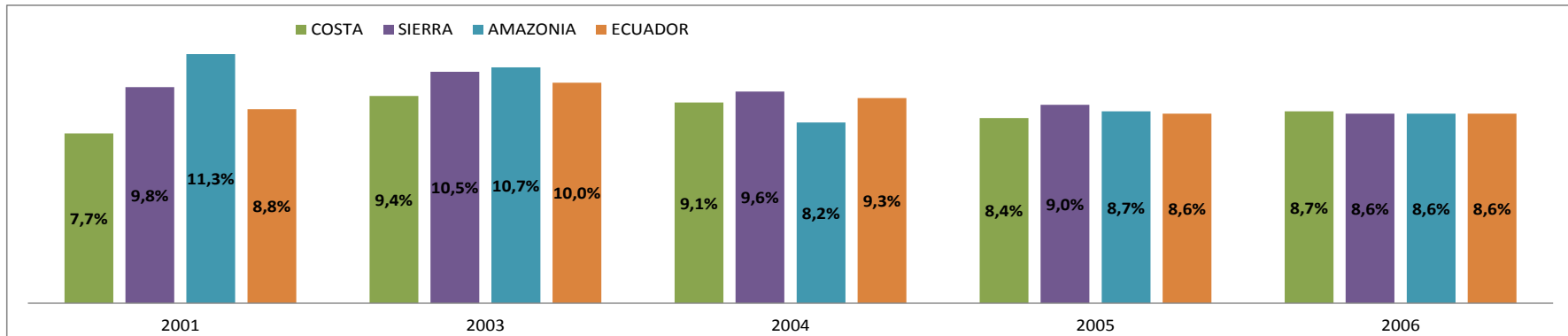


Gráfico N°2 *Evolución del Analfabetismo del 2001 al 2006*

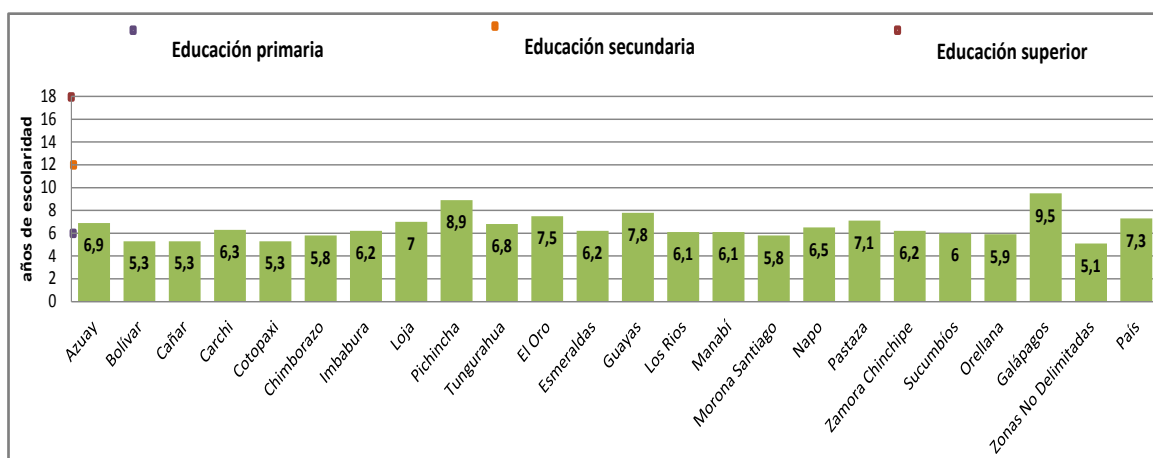


Fuente: SIISE 2010, Censo Nacional de Vivienda 2001 y ENEMDU 2009.
Elaborado por: La autora

Nivel de escolaridad nacional

El nivel de escolaridad de un país es el promedio de años educativos aprobados en instituciones de educación formal que mantiene la población de 24 años y más, por esta razón este indicador es la síntesis del desempeño histórico acumulado del sistema educativo a nivel nacional y al igual que el analfabetismo, es un indicador relevante para establecer metas y analizar objetivos. La educación de cuarto nivel, equivale a 18 años de estudio; la educación universitaria, son 17 años; el nivel secundario, son 12 años y la primaria, son 7 años. Para calcularlo se asigna un valor de cero a aquellas personas que no asistieron a la primaria; y en lo posterior se asigna a cada persona un valor igual al número de años aprobados. La asistencia a cada año de un programa de alfabetización de adultos/as es declarado como dos grados y se equipara a un año de educación formal (SIISE, 2010). En el país, la escolaridad promedio hasta el 2001 era de 7,3 años de estudio, es decir, en promedio, los ciudadanos contaban con 1 año de educación secundaria. Ninguna de las provincias completaban con nivel secundario, máximo llegaban a completar los 3 primeros años de secundaria como era el caso de Pichincha y Galápagos.

Gráfico N° 3 Años de escolaridad en las provincias del Ecuador al 2001



Fuente: SIISE 2010, Censo Nacional de Vivienda 2001.

Elaborado por: La autora

Niveles de educación

En cuanto a los niveles de educación primaria se registró que 5.935.342 personas habían culminado los 6 años de educación, ello representaba un 66% de la población de 12 años en adelante. Las provincias con menos preparación eran Bolívar, Cañar y Cotopaxi, las de mayor preparación primaria eran: Galápagos, Pichincha y Guayas. En cuanto al nivel secundario, a nivel nacional se registró un porcentaje muy inferior al de la educación primaria. El promedio nacional en 2001 era del 22,6% de personas con educación secundaria, esto significaba que apenas 1.662.835 del total de ecuatorianos de 18 años en adelante, constaban con educación secundaria. Nuevamente las provincias más afectadas eran Bolívar, Cañar y Cotopaxi, estas provincias mantenían niveles de alrededor del 13% de su población con preparación secundaria; mientras tanto las provincias con mayor educación secundaria eran Galápagos y Pichincha como las únicas con una cifra superior al 30%.

Tabla N° 1 *Porcentaje de personas con educación primaria y secundaria en 2001*

Provincia	% personas con primaria 2001	% personas con secundaria 2001
ZONAS NO DELIMITADAS	48,2%	9,0%
BOLIVAR	48,4%	13,5%
CAÑAR	49,7%	12,0%
COTOPAXI	51,2%	13,3%
CHIMBORAZO	54,0%	18,6%
MANABI	54,8%	17,1%
MORONA SANTIAGO	54,9%	12,1%
IMBABURA	56,0%	18,0%
ESMERALDAS	56,4%	18,3%
LOS RIOS	57,9%	14,8%
CARCHI	58,8%	13,9%
SUCUMBIOS	59,0%	12,6%
ORELLANA	59,5%	10,7%
AZUAY	62,8%	21,3%
ZAMORA CHINCHIPE	63,1%	13,8%
TUNGURAHUA	63,3%	19,1%
LOJA	65,6%	20,8%
NAPO	65,8%	15,6%
PASTAZA	66,3%	19,1%
EL ORO	72,1%	20,6%
GUAYAS	72,3%	24,8%
PICHINCHA	78,5%	32,6%
GALAPAGOS	85,7%	34,0%
ECUADOR	66,8%	22,6%

Fuente: SIISE 2010, Censo Nacional de Vivienda 2001.

Elaborado por: La autora

Estas cifras permiten identificar que entonces las provincias más vulnerables en el en los niveles de educación media, además de las ya mencionadas Bolívar, Cañar y Cotopaxi, era

igual de alarmante la situación de Orellana, Sucumbíos, Morona Santiago, Zamora Chinchipe, Napo, Los Ríos, Carchi, Imbabura y Esmeraldas.

Tasa neta de matriculación primaria

El cálculo de la tasa neta de matriculación es el número de alumnos matriculados o que asisten a establecimientos de enseñanza de un determinado nivel y que pertenecen al grupo de edad que, según las normas reglamentarias o convenciones educativas, corresponde a dicho nivel, expresado como porcentaje del total de la población de entre 6 y 11 años (UNESCO, 2001). Tras obtener este indicador, más relevante aún, es que paralelamente se puede conocer el total de niños que no son matriculados en ninguna institución, lo que permite cuestionar el por qué no ingresan a las entidades educativas o la repetición de grados que existe en esta etapa educativa.

En cuanto a la matriculación neta en la etapa primaria era bastante efectivo al año 2001, apenas existía, en promedio, un 10% de niños que no ingresaban a sus estudios primarios en la edad que le correspondería, pero de dicho 10% apenas el 5% (90.545 personas) de ellos no ingresaban a ningún nivel de educación primaria, el otro 5% de personas sí estaban matriculados, aunque en niveles distintos al correspondiente a su edad. De hecho, en el país el nivel de matriculación bruta (es decir el total de niños de distintas edades matriculados en los diferentes niveles de primaria) correspondía al 125% del total de personas en edad de 6 a 11 años, es decir en este nivel se registraban 2.060.079 matriculados.

Tabla N° 2 *Tasa de niños matriculados con la edad adecuada (6 a 11 años) en la etapa primaria al 2001*

PROVINCIA	% de niños matriculados	Total de niños matriculados	Total de niños NO matriculados
AZUAY	92,70%	77.792	6.127
BOLIVAR	89,09%	22.882	2.802
CAÑAR	91,12%	28.974	2.824
CARCHI	91,62%	19.452	1.780
CHIMBORAZO	90,43%	55.470	5.870
COTOPAXI	88,88%	46.934	5.872
EL ORO	92,94%	64.593	4.910
ESMERALDAS	83,01%	49.540	10.136
GALAPAGOS	95,02%	1.908	100
GUAYAS	90,24%	368.828	39.888
IMBABURA	90,79%	44.521	4.518
LOJA	92,44%	56.658	4.635
LOS RIOS	85,78%	76.595	12.694
MANABI	86,54%	144.075	22.412
MORONA SANTIAGO	88,20%	17.777	2.379
NAPO	91,92%	12.407	1.090
ORELLANA	87,41%	12.549	1.807
PASTAZA	90,68%	8.752	900
PICHINCHA	93,03%	275.971	20.664
SUCUMBIOS	86,58%	16.901	2.620
TUNGURAHUA	93,65%	54.630	3.703
ZAMORA CHINCHIPE	90,68%	12.138	1.248
ZONAS NO DELIMITADAS	81,04%	9.078	2.124
ECUADOR	90,17%	1.478.425	161.103

Fuente: SIISE 2010, Censo Nacional de Vivienda 2001.

Elaborado por: La autora

Las 3 provincias donde existían más niños sin matricularse con la edad adecuada son Guayas, Manabí y Pichincha, en general el total de niños que no iban en armonía entre la edad y el grado escolar era 90.545. Dicho 5% de niños no matriculados permitía descartar que los bajos niveles educativos de los ecuatorianos se generaran desde la etapa primaria, posiblemente el problema se daba en los jóvenes de niveles secundarios y en las personas adultas. Estas cifras del ciclo primario permitían percibir que, posiblemente, el nivel de repetición de grado era pequeño y que había pocas dificultades de oferta o infraestructura educativa, de inconvenientes económicos, sociales y del entorno que las familias se desarrollaban para enviar a los niños a las respectivas escuelas. Los no matriculados descartaban que las razones sean labores domésticas, trabajo o desinterés, la mayoría aludía las dificultades económicas u otras razones personales; consecuentemente ello

evidenciaba el compromiso social positivo de las familias, a nivel nacional, con su responsabilidad de enviar a los niños a la escuelas.

Tasa neta de matriculación en nivel secundario de educación nacional publico

La matriculación secundaria demostraba una situación opuesta a la de la matriculación primaria. Conforme la tasa bruta de matriculados, 937.656 de jóvenes de 12 a 17 años se matricularon es decir un 60%, sin embargo la tasa neta de matriculación de los jóvenes en la edad propicia (entre 12 y 17 años) a su año escolar correspondiente en el ciclo secundario era del 44,81%, es decir 858.916 ,la mayoría, de los jóvenes ecuatorianos no ingresaban al ciclo secundario en el momento adecuado, de dicho total, 240.184 jóvenes (el 15%) si ingresaban al ciclo secundario, pero a un grado secundario no correspondiente al de su edad. Es decir en realidad eran 618.727 jóvenes los que se quedaban por fuera de la educación media, lo cual representaba al 40% de adolescentes entre 12 y 17 años a nivel nacional.

Los resultados elevados de jóvenes no matriculados en el nivel medio permitirían suponer que la población joven abandonaba definitivamente la secundaria y por el 15% de adolescentes en grados secundarios distintos al de su edad pudo ser por un alto grado de repetición del año escolar, entre otras suposiciones.

Tabla N° 3 *Tasa de jóvenes matriculados con la edad adecuada (de 12 a 17 años) en el ciclo secundario*

PROVINCIA	% jóvenes matriculados	Matriculados en edad reglamentaria	Jovenes No Matriculados
AZUAY	43,53%	35.825	46.480
BOLIVAR	39,67%	9.466	14.393
CAÑAR	35,04%	11.035	20.462
CARCHI	45,08%	9.081	11.064
CHIMBORAZO	41,73%	23.131	32.302
COTOPAXI	36,69%	17.586	30.344
EL ORO	50,90%	34.446	33.229
ESMERALDAS	36,02%	19.733	35.052
GALAPAGOS	61,06%	1.151	734
GUAYAS	47,53%	186.199	205.525
IMBABURA	39,92%	17.975	27.049
LOJA	42,61%	24.085	32.434
LOS RIOS	36,38%	30.632	53.571
MANABI	37,08%	57.907	98.255
MORONA SANTIAGO	31,83%	5.556	11.899
NAPO	40,36%	4.693	6.934
ORELLANA	31,68%	3.738	8.063
PASTAZA	46,34%	3.895	4.510
PICHINCHA	55,45%	162.276	130.352
SUCUMBIOS	35,35%	6.075	11.112
TUNGURAHUA	45,50%	25.696	30.773
ZAMORA CHINCHIPE	39,31%	4.533	6.999
ZONAS NO DELIMITADAS	27,17%	2.753	7.380
ECUADOR	44,81%	697.467	858.916

Fuente: SIISE 2010, Censo Nacional de Vivienda 2001.

Elaborado por: La autora

Tomando en cuenta que el 22% de la población tenía nivel de educación medio o secundario y la tasa de matriculación bruta, ello permitiría suponer que el 40% de jóvenes en edad adecuada abandonaban definitivamente la secundaria. De los no matriculados el 50% era por falta de recursos económicos, el 12% por motivos personales y el 39% de justificaba su situación a motivos de trabajo, labores domesticas y desinterés, este último resultado hacía evidente el bajo nivel de compromiso que las familias ecuatorianas y de las instituciones educativas que mantenían sobre la preparación secundaria. Estas cifras alarmaban sobre la situación de este nivel y permitían ver que, en una futura política, sería necesario esfuerzos representativos en el sistema educativo secundario.

Calidad Educativa

Además del nivel de educación a nivel país, era primordial identificar cuál era la calidad de educación que recibían los estudiantes, especialmente de aquellos que concurrían a entidades públicas, debido a que en el sector público era una importante instancia donde se puede identificar la gestión de los gobiernos en el sector educativo. En el país, hasta el 2005 eran pocas las cifras que se puede obtener sobre calidad educativa, esta situación no ha cambiado en la actualidad, aun aún más crítica era obtener información en dichos años ya que tampoco existían programa de evaluación. Como por ejemplo evaluación a profesores y se discontinuó las evaluaciones periódicas sobre el aprendizaje de los estudiantes. Según el SIISE se media la calidad por la tasa de repetición, deserción escolar, promedio de años para terminar la primaria y los logros académicos de estudiantes. No se tomaba en cuenta las estadísticas de oferta educativa (que también respondían a la calidad y de los que sí existían datos), las cuales responden a la cantidad de escuelas, profesores y alumnos que existían a nivel nacional, realizados por el Sistema Nacional de estadísticas Educativas (SINEC) manejadas a través del Ministerio de Educación, en lo que respecta a evaluación de alumnos, existían datos hasta el 2000 ellas eran conocidas como Sistema Nacional de Medición de Logros Académicos (SIMLA). Debido a la existencia de datos, se procederá a ver la calidad educativa del país desde la oferta.

Oferta Educativa

La oferta educativa a nivel nacional, incluyendo centros educativos públicos y privados, refleja una escasez de profesores especialmente en los centros pre primarios y primarios y en menor grado en los centros secundarios. Esta realidad no varió desde el 2000 al 2004. Durante los 4 años subsiguientes al 2000, En el sector de preprimaria el promedio nacional de profesores por plantel educativo era de 2, 77 profesores y el promedio de

alumnos por profesor es de 14 niños. Durante igual periodo, en el área primaria el promedio de profesores por escuela (entre 200 y 2004) era de 4,77 profesores y el promedio de alumnos por profesor era de 22 niños.

Tabla N° 4 *Oferta educativa a nivel nacional en el ciclo preprimaria del 2000 al 2004*

Preprimaria			
Planteles	Profesores	Alumnos	Año
5.099	13.755	199.588	2000-2001
5.244	14.686	209.334	2001-2002
5.650	15.721	213.863	2002-2003
5.917	16.656	221.197	2003-2004

Fuente: SIISE 2010, SINEC, alumnado y recursos del sistema educativo.
Elaborado por: La autora

Tabla N° 5 *Oferta educativa en el ciclo de primaria*

Primaria			
Planteles	Profesores	Alumnos	Año
18.014	84.758	1.955.060	2000-2001
18.203	86.598	1.982.636	2001-2002
18.773	89.597	1.989.243	2002-2003
18.972	91.979	1.989.665	2003-2004

Fuente: SIISE 2010, SINEC, alumnado y recursos del sistema educativo.
Elaborado por: La autora

Dentro de las escuelas primarias se practicaba, en un alto porcentaje la unidocencia a nivel nacional, para el año 2000 había 6.219 escuelas públicas unidocentes, lo que representaba el 42% de todas las escuelas públicas del país; estas escuelas se encontraban distribuidas principalmente en la Sierra y en la Costa.

Evidentemente la situación era crítica, al identificar que en promedio en primaria alrededor de 5 profesores eran los encargados de difundir las diversas materias del pensum educativo y además impartirán sus conocimientos a los 6 diferentes niveles de la educación primaria. Mientras tanto en el sector secundario el promedio de profesores es de 23 profesores por

colegio y el promedio de alumnos es de 12 adolescentes por profesor, pese a que las cifras eran más alentadoras en el sector secundario existía la misma inquietud, ¿era suficiente la cantidad de profesores para los 6 niveles de secundaria?

Tabla N°6 *Oferta educativa del nivel secundario*

Secundaria			
Planteles	Profesores	Alumnos	Año
3.474	81.071	958.061	2000-2001
3.486	80.662	980.213	2001-2002
3.708	84.183	988.856	2002-2003
3.694	84.213	1.006.943	2003-2004

Fuente: SIISE 2010, SINEC, alumnado y recursos del sistema educativo.
Elaborado por: La autora

- *Oferta de la Educación Pública*

La educación pública en el país presentaba menor cobertura que las instituciones privadas en el ciclo de primaria. El promedio de profesores por plantel en las escuelas públicas era 4 profesores por escuela, mientras que en las instituciones privadas era de 8 profesores. El promedio de alumnos era de 25 niños por profesor, y en el sector privado era de 16 niños por profesor; el promedio de alumnos por aula era de 24 niños contra 19 niños en las instituciones pensionadas.

Tabla N° 7 *Oferta educativa privada en el ciclo de primaria 2002-2003*

Región	Alumnos/as	Aulas	Planteles	Profesores	Promedio de profesor por plantel	Promedio alumnos por profesor	Promedio alumnos por aula
Sierra	293.729	14.982	2.522	16.669	7	18	20
Costa	183.388	10.613	1.111	12.565	11	15	17
Amazonía	5.236	312	167	314	2	17	17
Galápagos	311	19	3	28	9	11	16
País	482.664	25.926	3.803	29.576	8	16	19

Fuente: SIISE 2010, SINEC, alumnado y recursos del sistema educativo.
Elaborado por: La autora

Tabla N° 8 *Oferta educativa pública en el ciclo de primaria 2002-2003*

Región	Alumnos	Aulas	Planteles	Profesores/as	Promedio de profesor por plantel	Promedio alumnos por profesor	Promedio alumnos por aula
Amazonía	114.871	5.933	2.297	5.407	2	21	19
Costa	693.855	29.912	6.582	29.971	5	23	23
Galápagos	1.968	117	15	132	9	15	17
Sierra	694107	25733	5926	24.460	4	28	27
ECUADOR	1.504.801	61.695	14.820	59.970	4	25	24

Fuente: SIISE 2010, SINEC, alumnado y recursos del sistema educativo.

Elaborado por: La autora

En 2001, las provincias más afectadas por la carencia de profesores de primaria eran las provincias Morona Santiago, Sucumbíos, Orellana, Napo, Zamora Chinchipe, además de Manabí y Loja, estas provincias mantenían un promedio de 2 o máximo 3 profesores por escuela, de esta forma se constató la desatención de los centros públicos primarios, especialmente en la región amazónica cabe resaltar que el deterioro educativo en la región estaba presente también en el sector privado, por ende esta zona ameritaba mayor atención dentro de una política de Estado.

Tabla N° 9 *Distribución promedio de la oferta educativa pública en el ciclo de primaria 2002-2003*

Provincia	Promedio de profesor por plantel	Promedio alumnos por profesor	Promedio alumnos por aula
AZUAY	5	25	24
BOLIVAR	4	18	18
CAÑAR	4	23	20
CARCHI	4	19	19
CHIMBORAZO	4	19	21
COTOPAXI	4	24	26
EL ORO	5	25	26
ESMERALDAS	4	24	27
GALAPAGOS	9	15	17
GUAYAS	5	34	28
IMBABURA	5	24	24
LOJA	3	17	17
LOS RIOS	4	28	29
MANABI	3	25	25
MORONA SANTIAGO	2	18	16
NAPO	3	22	19
ORELLANA	2	27	24
PASTAZA	3	18	17
PICHINCHA	7	28	27
SUCUMBIOS	2	27	23
TUNGURAHUA	6	24	25
ZAMORA CHINCHIPE	2	20	18
ECUADOR	4	25	24

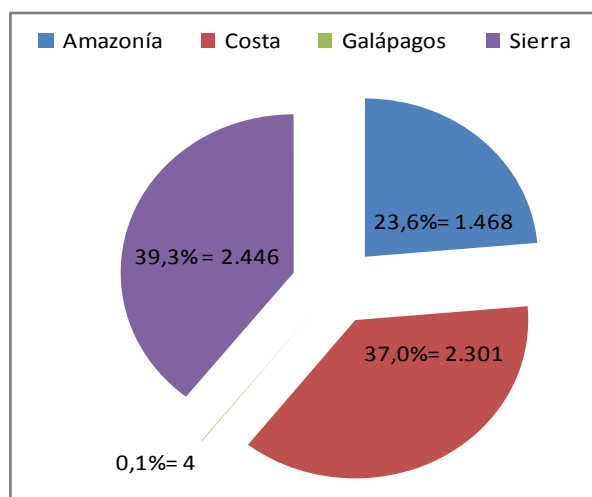
Fuente: SIISE 2010, SINEC, alumnado y recursos del sistema educativo.
Elaborado por: La autora

Hasta el 2005, previo la elaboración de la política pública, no había mejorado la realidad de las instituciones primarias públicas. De hecho la situación en las entidades públicas empeoró pues hasta ese año se había reducido en 2.134 el número de profesores y se registraron 498 escuelas menos, consecuentemente, los alumnos redujeron en 85.444 niños, en los planteles públicos, a nivel nacional. Mientras tanto las instituciones privadas buscaban cubrir la demanda educativa del país y seguían su expansión, en total en este sector se crearon 435 escuelas y aumentaron 2.498 profesores, el número de alumnos también aumentó en 20.486 niños.

Otra desventaja que se había desarrollado en el sistema público eran los centros primarios unidocentes, instituciones que contaban con 1 profesor para enseñar los 6 niveles de

educación primaria, eran 6.219 escuelas a nivel nacional, las cuales se distribuían conforme lo presenta el siguiente gráfico N°4

Gráfico N°4 *Distribución de las escuelas unidocentes en las regiones del país 2002- 2003*

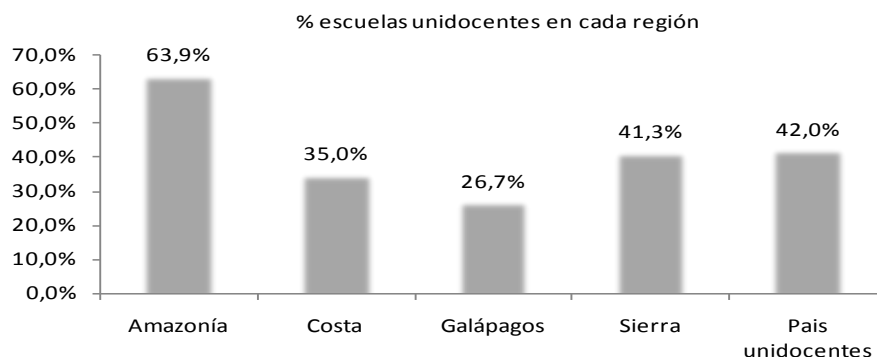


Fuente: SIISE 2010, SINEC, alumnado y recursos del sistema educativo.

Elaborado por: La autora

Pese a que la mayoría de las escuelas unidocentes figuraban en la región Sierra, en realidad la región más afectada era la Amazónica debido a que las 1.468 existentes dentro de esta zona representaban el 64% del total de escuelas fiscales existentes. A continuación se presenta la relevancia que las escuelas unidocentes representaban dentro del sistema primario fiscal en las regiones del país.

Gráfico N° 5 *Porcentaje que representan las escuelas unidocentes sobre los planteles fiscales por región en 2002-2003*



Fuente: SIISE 2010, SINEC, alumnado y recursos del sistema educativo.
Elaborado por: La autora

Para el 2005 se incrementó el número de escuelas unidocentes, a nivel nacional hubo en total 82 escuelas más, este sistema de escuelas únicamente se habían reducido en las regiones Sierra (94 escuelas dejaron de ser unidocentes) y en menor medida en la Amazonía (8 planteles dejaron de ser unidocentes), mientras que en la Costa hubo 184 escuelas unidocentes nuevas.

Otra particularidad de la que adolecía la educación primaria era la existencia de escuelas incompletas es decir que no constaban con todos los niveles de educación primaria, con lo cual se reducía la oferta educativa. Del total de escuelas públicas y privadas, en la región amazónica el 20,8% de ellas eran incompletas, en la Sierra este tipo de planteles representaban el 16,6% y en la Costa eran el 15,4%. En total a nivel nacional eran 2.996 escuelas con esta modalidad. Sobre la evolución de estas escuelas no hay reportes entre 2000 y 2005.

Secundaria

En el ciclo secundario público existía mayor cobertura que en las instituciones privadas, según las cifras, en este ciclo existía mayor recurso de profesores e instituciones a nivel nacional aunque seguía siendo insuficiente, pues en promedio a nivel nacional existían 27 profesores por plantel educativo lo cual a la vez significaría 1,8 profesores por cada aula pública que había en el país, mientras que en los colegios privados el promedio de 17 maestros por plantel, sin embargo en los colegios privados existiría mayor atención pues había menor cantidad de alumnos por aula, en los colegios privados el promedio es de 16 alumnos por profesor mientras que en los públicos era de 23. En general esta vista macro de los colegios reflejaba un panorama favorable de la oferta pública del ciclo secundario.

Tabla N° 9 *Oferta educativa privada del ciclo secundario 2002-2003*

Región	Alumnos/as	Aulas	Planteles	Profesores	PROMEDIO PROFESOR POR PLANTEL	PROMEDIO ALUMNO POR PROFESOR	PROMEDIO ALUMNOS POR AULA
Sierra	155.523	9.497	872	13805	16	11	16
Costa	113.409	7.850	578	11188	19	10	14
Amazonía	2.186	132	25	266	11	8	17
Galápagos	160	13	3	26	9	6	12
País	271.278	17.492	1.478	25285	17	11	16

Fuente: SIISE 2010, SINEC, alumnado y recursos del sistema educativo.

Elaborado por: La autora

Tabla N° 10 *Oferta educativa pública del ciclo secundario 2002-2003*

Región	Alumnos/as	Aulas	Planteles	Profesores	PROMEDIO PROFESOR X PLANTEL	PROMEDIO ALUMNO POR PROFESOR	PROMEDIO ALUMNOS POR AULA
Amazonía	40.669	2.754	256	4202	16	10	15
Costa	344.747	16.383	1052	28939	28	12	21
Galápagos	1.624	102	9	166	18	10	16
Sierra	325541	11502	818	24206	30	13	28
ECUADOR	712.581	30.741	2.135	57513	27	12	23

Fuente: SIISE 2010, SINEC, alumnado y recursos del sistema educativo.

Elaborado por: La autora

Tabla N° 11 *Distribución promedio de la oferta educativa pública en el ciclo de secundario 2002-2003*

Provincia	Promedio de profesor por plantel	Promedio alumnos por profesor	Promedio alumnos por aula
AZUAY	27	14	23
BOLIVAR	21	10	17
CAÑAR	23	10	18
CARCHI	23	11	15
CHIMBORAZO	22	10	19
COTOPAXI	27	13	21
EL ORO	32	11	23
ESMERALDAS	20	11	22
GALAPAGOS	18	10	16
GUAYAS	35	16	36
IMBABURA	26	12	21
LOJA	23	8	13
LOS RIOS	32	13	29
MANABI	28	11	21
MORONA SANTIAGO	19	6	10
NAPO	18	10	14
ORELLANA	15	14	22
PASTAZA	15	11	18
PICHINCHA	34	13	25
SUCUMBIOS	11	14	20
TUNGURAHUA	33	14	23
ZAMORA CHINCHIPE	18	9	13
ECUADOR	27	12	23

Fuente: SIISE 2010, SINEC, alumnado y recursos del sistema educativo.
Elaborado por: La autora

Las provincias que, al inicio del nuevo milenio, presentaban más carencia de maestros eran Orellana, Pastaza, Sucumbíos y Galápagos. Para el 2006, tampoco hubo evolución en este ciclo educativo, decreció el número de profesores, planteles y también el número de alumnos. Se registró 22.104 estudiantes menos y 101 planteles menos, a nivel nacional y en total 2.384 profesores se retiraron de los colegios públicos.

Por el contrario, en el sector privado se registró 164 nuevos colegios, 1.369 profesores habían ingresado al sector educativo privado así como también el total de estudiantes había aumentado en 26.654 jóvenes, ello respecto a la distribución de estudiantes entre el sistema público y privado. En lo que respecta al incremento de jóvenes ecuatorianos que ingresen al nivel secundario en 4 años aumentaron a nivel nacional un 14% (tasa bruta de

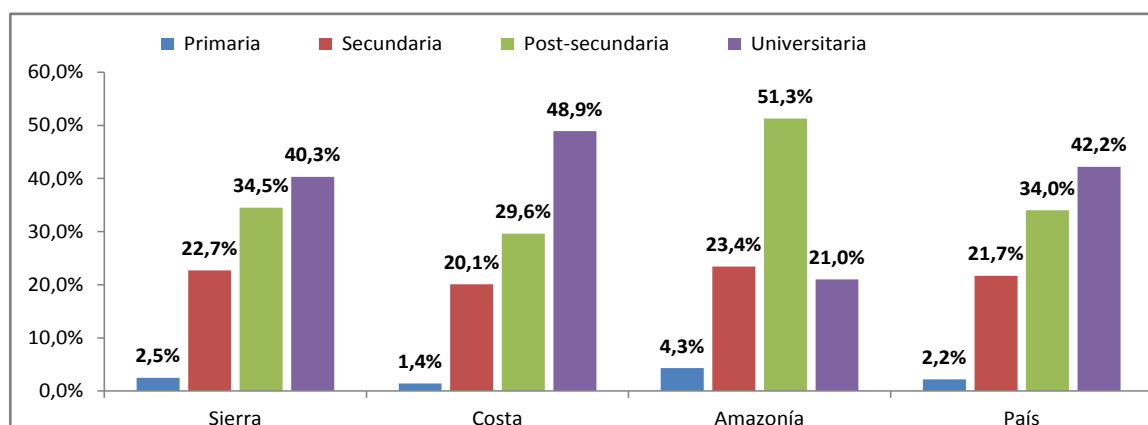
matriculación), en comparación del año 2002, es decir ya existía 810.541 (SIISE, 2010) jóvenes en secundaria. Lo cual a evaluación general era positivo pero insatisfactorio porque al 2000 1 de cada 3 alumnos de primaria iba al ciclo secundario, seguía siendo necesario remediar el quiebre del ciclo educativo.

- Nivel educativo de los docentes de planteles públicos

Otro indicador importante a conocer era el nivel educativo y los estímulos existentes para la preparación profesional de los docentes. Los maestros son el principal e incluso podría ser el único vínculo de conocimiento científico hacia los alumnos, por ello depende de su continua preparación pedagógica las herramientas de aprendizaje y los conocimientos que empleen para instruir a los niños y jóvenes.

El censo del Ministerio de Educación del año 2000 mostraba que las escuelas primarias mantenían una minoría de profesores sin título de docencia o con un nivel educativo de primaria. La mayoría del profesorado público, un 55,7%, mantenían una educación de secundaria o post secundario (posiblemente el título de docencia o de alguna tecnología), mientras que un 42,2% tenía nivel universitario. La región con menor cantidad de profesionales de cuarto nivel era la Amazonía.

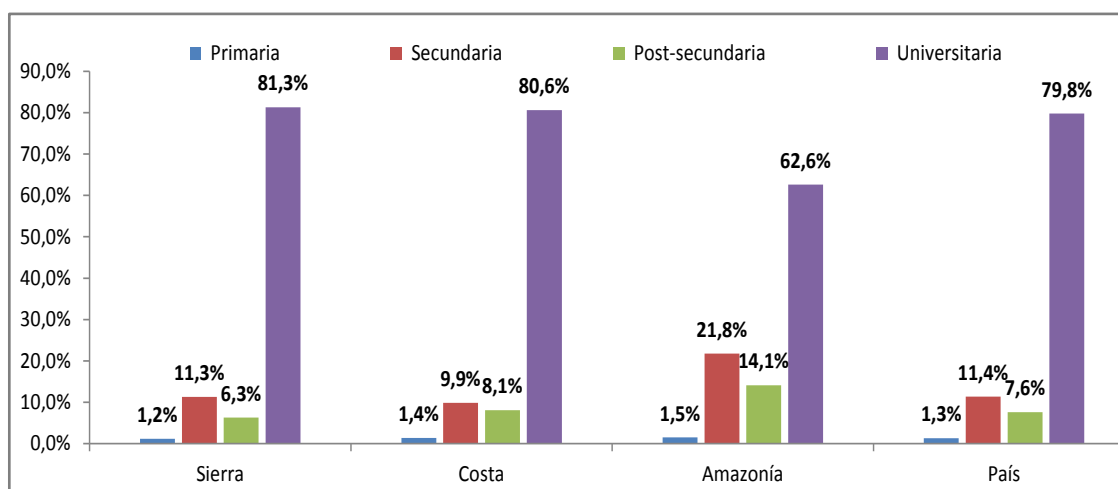
Gráfico N° 6 *Preparación de los docentes de planteles públicos de primaria en las regiones del país*



Fuente: SIISE 2010, Censo Docentes 2000, Ministerio de Educación y Cultura.
Elaborado por: La autora

En cuanto a la preparación de los docentes de los colegios públicos, se evidenció que existía una amplia mayoría con educación superior y aquellos profesores con educación secundaria o post secundaria representan sólo el 19,0%, un porcentaje significativamente inferior al que se vivía en el ciclo de primaria. A nivel nacional el 79,8% de profesores de colegios tenían un título universitario y un 1,3% mantenían educación primaria, nuevamente la región de la Amazonía era la que menor número de profesores universitarios poseía.

Gráfico N° 7 *Preparación de los docentes de planteles públicos de secundaria en las regiones del país*



Fuente: SIISE 2010, Censo Docentes 2000, Ministerio de Educación y Cultura.
Elaborado por: La autora

Los porcentajes de profesores con educación primaria y secundaria podían parecer no muy relevantes comparados con aquellos que mantienen educación post-secundaria y universitaria, sin embargo a nivel nacional se hablaba de 21.637 profesores que mantenían educación de hasta segundo nivel o secundaria.

Evaluaciones Estudiantiles

En Ecuador hasta el año 2000 se había realizado 3 evaluaciones estudiantiles, pero ese sería el último año que se las realizaron, por lo cual no se hizo seguimiento del aprendizaje de los estudiantes de escuelas y colegios públicos. Las pruebas se las hacía sobre las asignaciones de Matemáticas y Castellano y sólo se había tomado estas pruebas en la región Sierra y Costa.

Las pruebas realizadas por el Sistema Nacional de estadísticas Educativas (SINEC) demuestran un muy bajo rendimiento, dominio de destrezas y conocimientos de los estudiantes en las regiones de sierra y costa, en base a esto se realizó el promedio nacional de desempeño académicos, empero el promedio de desempeño estudiantil de los niños y jóvenes ecuatorianos serían más agudo si se hubiera incluido la región amazónica ya que como se evidenció en otros indicadores, ahí había mayor desatención.

Las evaluaciones se las realizaron en tercer nivel de primaria (solía denominarse segundo año de primaria), al séptimo año (antes denominado sexto grado de primaria) y a decimo grado (tercer curso de educación secundaria). Entre las principales facultades menos desarrolladas en los niños de primaria estaban: distinguir acciones que arman un texto, identificar datos y consecuencias en un texto, diferenciar la idea principal de un texto, además en el campo matemático los alumnos carecen de facultades para resolver la relación entre números, problemas con las funciones básicas, resolver problemas de volumen y perímetros.

Tabla N° 12 *Calificaciones estudiantiles sobre las evaluaciones públicas SIMLA 2000*

Nivel	Asignatura	Puntaje regional de las pruebas sobre 20 puntos		
		Sierra	Costa	País *
Tercer grado	Castellano	10,2	9	9,5
	Matemáticas	9,2	8	8,5
Séptimo grado	Castellano	10,1	9,6	9,8
	Matemáticas	6,5	5,7	6
Décimo grado	Castellano	11,5	11,8	11,7
	Matemáticas	6	6	6

* No se tomó en cuenta la región amazónica y galápagos

Fuente: SIISE, 2010, SIMLA 2000, Ministerio de Educación y Cultura

Elaborado por: La autora

En cuanto a los estudiantes de secundaria los principales problemas que enfrentaban en el área de lengua son: identificar argumentos que apoyan una hipótesis, identificar el tema principal de un texto e identificar el significado de palabras y oraciones del contexto; por otro lado, en el campo aritmético había dificultad para resolver ejercicios y problemas con operaciones combinadas, estimar resultado de ejercicios y problemas que implican la potenciación y resolver ejercicios sobre ecuaciones con una variable.

Tabla N° 13 *Destrezas que los estudiantes de entidades públicas han adquirido en el área de Castellano*

Nivel educativo	Destrezas que las pruebas SIMLA evaluaban	Sierra	Costa	País*
		% que Domina	% que Domina	% que Domina
Segundo grado (tercero de básica)	Identificar elementos explícitos del texto	48%	39%	42%
	Distinguir acciones que arman el texto y su orden	21%	17%	19%
	Comparar dos elementos texto para identificar una semejanza o una diferencia	0%	0%	0%
	Distinguir causa-efecto	36%	27%	31%
	Inferir tema o idea principal que plantea el texto	42%	33%	37%
	Inferir consecuencias de datos y hechos en la lectura	36%	28%	31%
	Inferir ideas que subyacen a una o varias imágenes	33%	25%	28%
	Inferir ideas que subyacen a una o varias imágenes	40%	32%	35%
Sexto grado (septimo de básica)	Identificar elementos explícitos del texto: personajes, objetos	45%	42%	43%
	Distinguir acciones que arman el texto y su orden	38%	32%	35%
	Comparar dos elementos texto para encontrar semejanzas y diferencias	39%	36%	37%
	Clasificar elementos mediante un criterio dado en el texto o propuesto por el evaluador	0%	0%	0%
	Distinguir causa-efecto	30%	29%	29%
	Distinguir causa-efecto	42%	40%	41%
	Diferenciar hechos y opiniones que contiene el texto	15%	14%	14%
	Establecer las relaciones pronominales del texto	58%	53%	55%
	Inferir tema o idea principal que plantea el texto	27%	24%	26%
	Inferir significado de palabras y oraciones del contexto	47%	37%	41%
	Derivar conclusiones a partir del texto	34%	32%	33%
Tercer curso (decimo de básica)	Identificar elementos explícitos del texto	37%	45%	42%
	Distinguir acciones que arman el texto y su orden	50%	58%	55%
	Distinguir causa-efecto	49%	52%	51%
	Establecer analogías entre los elementos de un texto	55%	60%	58%
	Reconocer la tesis en un texto argumentativo	58%	60%	59%
	Identificar los argumentos que apoyan una tesis	29%	34%	32%
	Inferir tema o idea principal que plantea el texto	34%	33%	34%
	Inferir significado de palabras y oraciones del contexto	40%	38%	39%
	Inferir ideas, motivaciones o argumentos implícitos	47%	46%	46%
	Derivar conclusiones a partir de un texto	55%	55%	55%

Fuente: SIISE, 2010, SIMLA 2000, Ministerio de Educación y Cultura
Elaborado por: La autora

Tabla N° 14 *Destrezas que los estudiantes de entidades públicas han adquirido en el área de Matemática*

Nivel educativo	Destrezas que las pruebas SIMLA evaluaban	Sierra	Costa	País*
		% que Domina	% que Domina	% que Domina
Segundo grado (tercero de básica)	Establecer la relación de orden entre números	31,7	33,8	32,9
	Identificar la regla de formación de una sucesión	20,5	15,4	17,5
	Completar una sucesión	56,4	46,2	50,4
	Resolver adiciones y sustracciones "sin llevar"	60,8	51	55
	Resolver adiciones y sustracciones "llevando"	30,8	21,6	25,4
	Resolver problemas que requieren de una adición o una sustracción	41	31,1	35,1
	Resolver problemas que requieren la combinación de adiciones y sustracciones	7,6	6,2	6,8
	Resolver problemas que requieren suma y resta y descubrir una relación entre números	16,8	15,5	16
Sexto grado (septimo de básica)	Establecer relaciones de igualdad y orden en parejas o conjuntos de números	9,5	6,8	7,9
	Establecer relaciones de divisibilidad entre enteros positivos	45,6	37,3	40,7
	Completar una sucesión	43,1	41,8	42,3
	Resolver ejercicios de proporcionalidad	25,9	24,2	24,9
	Resolver problemas sobre proporcionalidad	15,7	11,5	13,2
	Resolver ejercicios y problemas sobre porcentaje	9,5	6,5	7,7
	Resolver adiciones, sustracciones, multiplicaciones y divisiones	17	12,8	14,5
	Resolver problemas que requieren las operaciones fundamentales o su combinación	7,8	5,7	6,5
	Estimar el resultado de ejercicios y problemas con las operaciones fundamentales	4,8	4,4	4,6
	Resolver problemas de perímetro o área paralelogramos	2,6	1,9	2,2
	Resolver problemas de área o volumen de paralelepípedos	4	3,4	3,6
Tercer curso (decimo de básica)	Establecer relación de igualdad u orden entre números	21,8	22,6	22,3
	Completar una sucesión	9,7	13	12
	Resolver ejercicios sobre proporcionalidad	17,7	15,6	16,3
	Resolver problemas sobre proporcionalidad	13,5	16,9	15,8
	Resolver problemas sobre porcentajes	8,6	9,7	9,3
	Resolver ejercicios con operaciones combinadas	7,7	8,5	8,3
	Resolver problemas que requieren la combinación de operaciones	4,5	5,3	5,1
	Estimar resultados de ejercicios y problemas con las operaciones fundamentales y potenciación	4,4	4,9	4,7
	Resolver ejercicios con una de las operaciones fundamentales entre exoresiones algebraicas	31,6	30,5	30,8
	Resolver ejercicios en los que se combinan las operaciones fundamentales entre expresiones algebraicas	8,2	8,7	8,5
	Descomponer una expresión algebraica en sus factores	29,5	28,2	28,6
	Resolver ejercicios sobre ecuaciones de 1er. Grado, de una variable y coeficientes enteros	9,1	11	10,4

Fuente: SIISE 2010, SINEC, alumnado y recursos del sistema educativo.

Elaborado por: La autora

Después de estas evaluaciones y resultados no se volvió a conocer el nivel o evolución en los conocimientos y destrezas que los estudiantes adquirirían a través del sistema de educación pública a nivel nacional.

Inversión

Finalmente en el campo de inversión en la educación pública, el historial de inversión demostraba que ha este sector se le había destinado mínimos porcentajes del Producto Interno Bruto (PIB) y del Presupuesto General del Estado (PGE). En el 2000 el presupuesto para educación equivalía al 1,6% del PIB y el 8,0% del PGE (UNESCO, 2003). En el 2001 aumentó a USD 492,80 millones (2,3% del PIB), en los siguientes años el presupuesto se incrementó considerablemente en un 46,4% de esta forma superó los USD 700 millones, después del 2002 el presupuesto presentó variaciones mínimas unas al alza otras a la baja, pero en promedio en esos años, éste representaba el 9,22% del PGE, y equivalía en promedio al 2,6% del PIB.

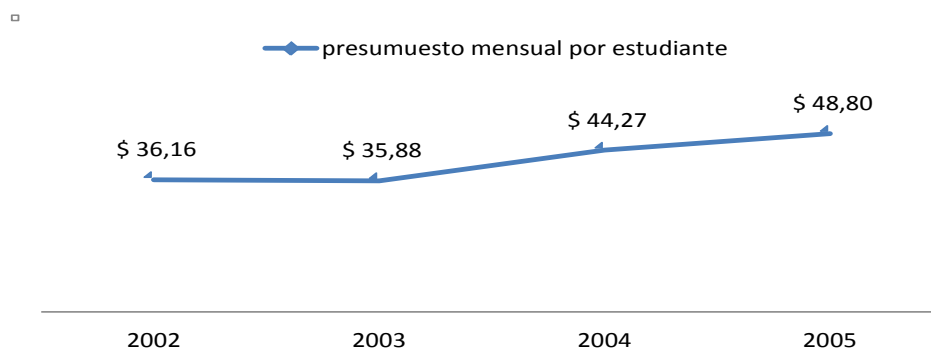
Tabla N° 15 *Presupuesto del Ministerio de Educación del 2001 al 2006*

Año	Presupuesto devengado	Presupuesto como % PIB	Presupuesto como % PGE
2001	492,80	2,3%	8,70%
2002	721,70	2,9%	12,30%
2003	716,00	2,5%	9,40%
2004	858,30	2,6%	8,00%
2005	946,00	2,5%	7,70%

Fuente: SIISE 2010, presupuesto devengado detallado por Banco Central del Ecuador.
Elaborado por: La autora

Para palpar de mejor manera la realidad del presupuesto educativo, calculé el presupuesto por estudiante de una escuela y colegio fiscal, de esta forma se concluye que el gasto e inversión en el sector es realmente bajo pues desde el 2002 equivalía a que los gobernantes habían destinado mensualmente alrededor USD 35 y USD 49 respectivamente, por estudiante a nivel nacional. Sin embargo, el presupuesto anula por alumnos del sector público era inferior a los expuestos; ya que estas cifras se contemplan algunos programas culturales y a la educación superior; equivale al presupuesto de todo el sector de educación.

Gráfico N° 8 Promedio del presupuesto educativo para cada alumno del sector público



Fuente: SIISE 2010, presupuesto devengado detallado por Banco Central del Ecuador.
Elaborado por: La autora

El nivel de presupuesto (gasto e inversión) era el complemento final que permitía evidenciar que con pocos recursos era muy posible entender el estado de baja calidad educativa que existía en el Ecuador al 2005, previo a la existencia de una política pública.

Los diferentes indicadores en su conjunto fueron la muestra fehaciente del porque los ciudadanos, en su mayoría, buscaban y apoyaban un cambio urgente en este sector, y por ende aceptaron en la consulta popular el Plan Decenal de Educación. Muy posiblemente los ciudadanos aceptaron estos objetivos sin conocer el marco legal, o participar en el debate público para conocer si aquellos objetivos del Plan Decenal respondía a las necesidades más urgentes del sector, o el impacto social que a largo plazo una política pública encadenaría.

1.2. DEFINICIÓN Y DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA

Qué es Política Pública

Una vez identificada la realidad del país en el sector educativo desde 2001 hasta el 2005, se comprende que era necesario promover acciones a largo plazo que se enfoquen en desarrollar la educación de los ciudadanos, pero además, estas acciones no podían depender de la voluntad política de los gobernantes, debido a la inestabilidad política que

el país atravesaba desde 1996 (7 cambios presidenciales hasta el 2005). Había las necesidades de reforzar la educación y dejar de lado la vulnerabilidad política en la que el Ecuador permanecía, consolidar acciones educativas que se mantengan vigentes y promulguen la educación de calidad. Un conglomerado de objetivos necesarios se convirtió en una Política Pública, titulada Plan Decenal de Educación, la cual tuvo que ser elevada a mandato popular para que extinguir la voluntad política en el campo de la educación.

Richard Wilson (2008) anunció que las políticas públicas son el ejercicio del poder, bajo su perspectiva, las políticas, en los gobiernos, son el ejercicio del poder por el Estado, esta premisa establece a las políticas de dos formas: como instructivos y como análisis, no obstante ambas formas de la política implican el ejercicio de poder. Wilson manifiesta que las políticas públicas son un instructivo sobre cómo debe ejercerse el poder y como los gobernantes deben ejecutarlo de manera formal e informal. Mientras tanto, las políticas entendidas como análisis proveen las bases sobre qué debe influenciar el poder.

La estrecha relación entre el poder y las políticas públicas generan una vulnerabilidad en su ejecución, por depender directamente de la voluntad de los gobernantes. Inclusive los gobernadores, más allá de ser el motor de ejecución, son el medio o deberían ser los conciliadores del conflicto, entre los diferentes puntos de vista de los grupos e individuos que se encuentran fuera del gobierno, también, es primordial que ellos participen en el proceso de diseño de una política pública.

Para analizar una política, es necesario conocer qué es una política pública y cómo se la compone y ejecuta, cabe recalcar que si bien existen principios fundamentales para formar políticas públicas no existe una única metodología y estructura pues éstas están sujetas a la sociedad, estructuras de Estados y gobiernos; pero a la vez, si las políticas públicas no cumplen con ciertos parámetros y fallan en su constitución generan serias consecuencias

en la utilización de recursos, las metas finales y en general no cumplen los objetivos sociales para los que fueron construidas.

Una política pública es una acción o inacción determinada por los gobiernos y diseñada para atender una necesidad de la ciudadanía, las políticas públicas son el reflejo de las prioridades y principios de un gobierno, las cuales por medio de programas específicos, buscan cambios deseados y determinados.

Las políticas públicas requieren del trabajo conjunto y estructurado entre instituciones estatales, gobiernos locales, sector privado y participación ciudadana, estos grupos pueden estar presentes por medio de diferentes estructuras sociales, variando conforme la temática de la política pública. Además, las políticas públicas tendrán en cuenta los tratados internacionales o las tendencias mundiales, es decir es usual la participación de organismos internacionales. Realizar una política pública implica la conciliación y el análisis de todas las posibles opciones y los riesgos de éstas para conciliar la mejor opción al costo más efectivo y la forma en la que será manejada e implementada para que la política se mantenga en el largo plazo, satisfaciendo la necesidad ciudadana.

Según reporta el National Audit Office (NAO), en su publicación de las Modern Policy Making (2001), donde anuncian las mejores prácticas para realizar políticas públicas; con las cuales se estructuran políticas públicas en Inglaterra, se delimitaron cuatro pasos básicos para el diseño de políticas: identificar la necesidad de una política, entender la naturaleza del problema, evaluar cómo se llevarán las políticas a la práctica, identificar y evaluar los riesgos posibles para lograr el rendimiento máximo de la política.

a) Identificar la necesidad de una política

Identificar la necesidad de una política está estrictamente ligado con el comportamiento de la ciudadanía, las diferentes instituciones debe estar atentos a los cambios de

comportamientos así como también a los indicadores sobre las preferencias de los ciudadanos y estadísticas que reflejen la realidad de un escenario.

Entre los principales parámetros dentro de esta etapa se considera buscar las opiniones de los varios sectores involucrados, tener información comprensible e importante, considerar varios escenarios de un problema, evaluar la interconexión de la problemática con otros factores (sectores, instituciones) relacionados con la misma, ser capaces de responder pronto en relación con situaciones imprevistas que se presenten en la etapa, tener de antemano indicadores que permitan evidenciar el panorama del sector necesitado, partir de experiencias y conocimientos previos, consultar a las partes interesadas y por último comprender la necesidad del grupo de la sociedad.

b) Entender la Naturaleza del Problema

Un prerrequisito, previa la determinación de la política, es tener información relevante datos y personal apropiado para la investigación y el análisis. Es un proceso constante ejercido antes, durante y después de la política, pues es en esta etapa que, con la colaboración de la dependencia o institución encargada, se desglosará y sintetizará las estadísticas y datos más oportunos para delinear la situación del problema y de los diferentes factores que influyen en el problema. La capacidad de análisis es esencial ya que aquí partirán las primeras ideas técnicas de cómo resolver el problema; debido a que en esta fase se delinea la base teórica del problema. Si esta etapa falla y se yerra en el análisis de datos oportunos y de los sectores correspondientes, el resultado de la política será ineficiente. Se vuelve importante respaldarse en diferentes organismos de análisis públicos y privados, así como también respaldarse en “*think tanks*” que estén inmersos en la problemática, o trabajen en su análisis con mayor frecuencia.

c) Evaluar como las políticas deberán funcionar en la práctica

La etapa de evaluación es crucial en el diseño de la política, en este periodo se debe identificar las diferentes opciones de la política y determinan cuál es la mejor para llevarla a la práctica, todo esto tomando en cuenta las restricciones que deben ser superadas al momento de implementar la política, partiendo de las restricciones que debe superar la política ya sean, políticas, legales - legítimas o de financiamiento.

Además aquí se trabaja sobre las estimaciones del impacto que debe tener la política, esta etapa nos permite incluso reformular las acciones determinadas para la política con el fin de asegurar que el impacto llegue al grupo necesitado y que pudo haber sido excluido, las estimaciones a largo plazo son una de las herramientas esenciales para conocer la percepción de los beneficios en el mediano y, principalmente, en el largo plazo. Aquí se hace una gran relación entre la eficiencia de los recursos y el costo de toda la política y los resultados en las diferentes etapas de la política.

En esta etapa NAO recomienda que se haga una prueba piloto de la política, asesoramiento y evaluación de la política por parte de los sectores beneficiador y las otras partes interesadas para demostrar los costos e impactos con cada posible política desarrollada.

d) Identificar y evaluar los riesgos de llevar a cabo la política

La evaluación de riesgos implica consolidar una dependencia o un departamento específico que haga el seguimiento de la política al momento de ponerla en práctica, el seguimiento deberá ver la evolución de indicadores que permitan evidenciar las metas que la política ha establecido. También este departamento se encargará de delimitar, anticiparse o alertar riesgos que la política pueda generar de forma directa o indirecta hacia los ciudadanos al momento de llevarla a la práctica.

- Principales Problemas al momento de desarrollar una política

Tras la trayectoria del National Audit Office¹, esta institución ha evidenciado que la mayoría de las políticas públicas presentan los siguientes problemas: metas demasiado ambiciosas para el periodo del tiempo delimitado, falta de capacidades y habilidades del personal responsable de poner la política pública en práctica, manejo deficiente del proyecto, planeación inadecuada y contingencias en el proyecto y también falta de delimitación y claridad al señalar las responsabilidades y los roles de las personas, instituciones, sectores y demás involucrados.

1.3. LA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA DEMOCRACIA

Las políticas públicas mantienen una estrecha relación con la democracia y con el desarrollo de las sociedades, es por ello que requieren de instituciones como el gobierno, las leyes y la ciudadanía para estructurarlas; una vez que ellas se constituyen los resultados son el principal mecanismo de evaluación de la eficiencia y eficacia de los gobiernos, y los objetivos que estos se han planteado. Además, por su sistema de formulación, son un mecanismo de evolución para las sociedades democráticas

Helen Ingram y Anne Schneider (como lo cita Schneider & Ingram 2008, p.169) anuncian que el diseño de las políticas públicas tiene un importante efecto en los ciudadanos, en la justicia y en el discurso. Las políticas generan un ambiente más justo al momento de delinear acciones del gobierno, aportando a la construcción de una democracia participativa efectiva que trascienda a la democracia representativa; consecuentemente el discurso de los electos y el debate de los ciudadanos cambia conforme la realidad de su sociedad: por las necesidades que cada una presenta y por el grado de demanda de la cobertura de estas.

¹ National Audit Office reporta los resultados de las auditorías al Parlamento Inglés la relevancia de su trabajo es transparentar el uso de los fondos públicos en pro de los ciudadanos, además buscar apoyar a la gestión pública a reformular o incrementar la eficiencia de las políticas públicas, esta entidad cumple con estas funciones desde 1983. Ver bibliografía NAO (2012)

La fase de diseño de políticas públicas abre la posibilidad de desarrollar campos democráticos puntualmente: el “área de discurso, la identificación y orientación de los ciudadanos, el compromiso de los ciudadanos con el Gobierno y la rendición de cuentas” (Ingram H.& Shneider L.A, 2008, p.172). El discurso político, proveniente de distintos lados de la sociedad, permite que los ciudadanos, empapados de obligaciones con el Gobierno y a la vez haciendo uso de sus derechos, se enrolen en la gestión y aprobación de la gestión pública. Los ciudadanos se comprometen a colaborar con el ejercicio de poder influyendo positivamente, siempre y cuando ellos estén convencidos de que el gobierno busca solucionar sus problemas. De esta forma se ahonda la legitimación del funcionario en el poder y con ello se abre las puertas a la gobernabilidad. Además del compromiso de los ciudadanos con la gestión pública y su capacidad de influir en el discurso político, los ciudadanos caen directamente en el rol de veedores de la rendición de cuentas de la función pública.

La apertura de los campos del discurso fomenta una democracia robusta donde los ciudadanos manifiestan su sentir del problema y no actúan como simples clientes, a los que se les vende soluciones, por el contrario contribuyen con sus puntos de vista que permiten construir el bien común colectivo.

Ingram y Shneider (2008) hallan que las políticas públicas llevan un mensaje que sobrepasa las simples metas de la política, éstas implícitamente destacan: cómo, quién y qué es importante para el bienestar nacional y así mismo qué no lo es.

Así mismo afirman que el desarrollar políticas públicas invita a que se establezca un sistema nacional institucionalizado de “*accountability*” (responsabilidad pública), ya que en las políticas públicas es estrictamente necesario este proceso de rendición de cuentas. La

rendición de cuentas, considerada como uno de los elementos cruciales dentro de la democracia, es la forma en la que se transparenta la gestión pública ante los ciudadanos.

El proceso de “*accountability*” o responsabilidad pública es un gran aporte a la democracia, su efecto positivo es que su sistema permite la institucionalización de la solución de conflictos públicos, ya que pone a prueba la transparencia de las estructuras administrativas complejas que usualmente se desarrollan en el aparato público burocrático; así mismo interviene en el fomento a información comprensible y sencilla ante los ciudadanos y promueve la implementación de una estructura oportuna para la difusión del mensaje para los mandantes .

1.4. EDUCACIÓN, DEMOCRACIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Bajo otro esquema, previo al aporte de las políticas públicas a la democracia, se encuentra el aporte de la educación a las políticas públicas y consecuentemente a la democracia. La esencia del estudio al enfocarse en la gestión gubernamental de las políticas públicas de educación en el país radica esencialmente a que la educación es un prerrequisito de la democracia, más aún, cuando es una democracia participativa.

Un nivel educativo adecuado y de calidad cognoscitiva en los ciudadanos es el instrumento que mejora la calidad de vida de las personas y consolida otros elementos de la democracia y la economía. Cabe recalcar que con mayores niveles de educación en una sociedad se aporta a un nuevo tipo de desarrollo económico nacional, sin embargo en este estudio se enfatizará el desarrollo democrático por medio del fortalecimiento de su elemento: la cultura política. Para efectos del análisis nos enfocaremos en que, el nivel educativo de la ciudadanía genera una relación directamente proporcional con la participación ciudadana; la elección de los gobernantes; su identificación con los programas de gobierno, que presenten los partidos; la formación de todas las demás políticas públicas y los niveles de

control y transparencia de los gobiernos. En conclusión la cultura política es la percepción de los ciudadanos respecto el poder y la política.

Por cultura política se entiende “los valores, concepciones y actitudes que se orientan hacia el ámbito netamente político, es decir, conjunto de elementos que configuran la percepción y convicción subjetiva que tiene la población respecto del poder”. (Peschard, 2001) Además anuncia que el referente de la cultura política es el imaginario colectivo construido en torno a los asuntos del poder, la influencia, la autoridad, y su contraparte, la sujeción, el sometimiento, la obediencia y por supuesto la resistencia y la rebelión.

Almond y Verba argumentan que la cultura política tiene 3 etapas. Ellas en su conjunto aportan al desarrollo democrático (citado por Peschard, 2001, p. 22). La cultura política es identificada como:

- “Cultura Política Parroquial” se da cuando los individuos están poco conscientes de la existencia del gobierno central y no se conciben como capacitados para influir en la arena política y gubernamental.
- “Cultura Política Subordinada” es aquella en que los ciudadanos conocen del gobierno central y se consideran sujetos pasivos del accionar del gobierno por lo tanto se subordinan a las políticas públicas y no participan en su formulación, estructuración o evaluación de las mismas.
- “Cultura Política Participativa” es cuando los ciudadanos tienen una especial atención a la política y la participación popular es vista como deseable y consideran que pueden influir en la formación de políticas públicas.

Almond y Verba (1965) concluye que la democracia estable se construye con sociedades donde existe mayormente la cultura política participativa, pero que las otras 2 culturas se mantengan vivas. Los autores añaden que la combinación de las 3 orientaciones de la cultura formarían un nuevo esquema considerado culturacívica donde el ciudadano es lo suficientemente activo en política para poder expresar sus preferencias frente al gobierno, sin que eso lo lleve a rechazar las decisiones tomadas por la élite política, es decir no obstaculiza la gobernabilidad.

Como se puede ver, lo óptimo en una democracia es poseer cultura política participativa. La cultura política se constituye de la participación ciudadana, la legalidad, la legitimación la separación de poderes, autoridades políticamente responsables (rendición de cuentas y responder a las necesidades de los ciudadanos).

La cultura política participativa, evidentemente, se da cuando los ciudadanos responden al interés político, para lo cual necesitan de información continua de la arena política nacional e internacional, lograr tal nivel de información relevante es posible con niveles de educación adecuados. Tal como lo mencionó Michelangelo Bovero la educación es la precondition de la democracia y el desarrollo de los diferentes elementos democráticos (publicación Democracia, Alternancia, Elecciones, n.d).

Demostrar la relación directa entre la educación de la ciudadanía con la formación de una cultura política participativa, que promueva la formación de políticas públicas nacionales, es una de las razones por la cual este estudio busca revelar el soporte gubernamental que el actual gobierno ha dado a este sector o el cuál debería ejercer.

En el índice “Democracy Index”, el nivel democrático del Ecuador ha sido bastante bajo, su puntuación en el 2010 fue de 5,77 sobre 10 puntos (The Economist, 2010), esta calificación constituida por 5 subíndices en los que abarca las diferentes dimensiones de la democracia: en una primera dimensión “Procesos Electorales y Pluralismo”, en la segunda se comprende el “Funcionamiento del Gobierno”, en la tercera dimensión se trata la “Participación Política”, en la sección cuarta se encuentra “Cultura política democrática” y en la quinta dimensión están “Libertades civiles”. De ellos uno de los parámetros más bajos es la cultura política este sub-indicador es de 4,38 puntos, este describe el funcionamiento de partidos políticos, accountability, participación ciudadana, colaboración entre partidos y afinidad política.

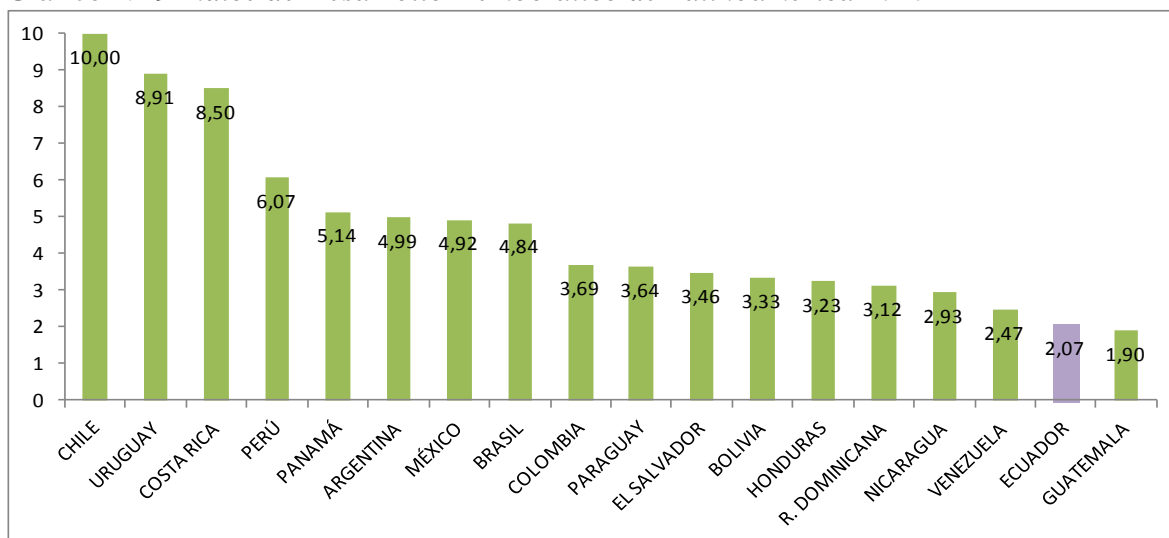
Al 2011 la calificación democrática del país es de 5,72 puntos, es decir inferior a la del año anterior, a nivel mundial el país se ubica en el puesto 89 de democracia. En este caso en el área de “Procesos Electorales y Pluralismo” el puntaje fue de 7,83, en “Funcionamiento del Gobierno” fue de 4,64 puntos, en “Participación Política” se obtuvo 5,00 puntos, en cuanto “Libertades civiles” se logró 7,35 y finalmente en “Cultura política democrática” el puntaje fue de 3,75. Como se puede ver en comparación con 2010 la cultura país en el país ha decrecido considerablemente en 1,25 puntos. Con ello consecuentemente se da un desmedro de la democracia en el país.

Desafortunadamente el “Democracy Index”, no permite analizar cuáles parámetros de la cultura política han decrecido, por ello procederemos a enfocarnos en otro índice de democracia en el cual el país también decreció en cuanto a cultura política, es el “Índice de Desarrollo Democrático de Latinoamérica (IDD-lat)” desarrollado por el Organización no gubernamental, (ONG) alemana, Konrad Adenauer Stiftung (2011), este organismo ha realizado esta medición a partir del 2002. Este índice analiza 4 dimensiones de la democracia: “I República democrática”, “dimensión II Respeto de los Derechos Políticos y

las Libertades Civiles”, dimensión III “Calidad Institucional y Eficiencia Política” y dimensión “IV Ejercicio de Poder Efectivo para Gobernar” este último índice contempla 1 subíndice social y un subíndice económico.

Bajo el IDD –lat el Ecuador obtuvo 2,931 en el en el 2010 y para el 2011 la calificación democrática fue de 2,068, manteniendo un ritmo de decrecimiento desde el 2006.

Gráfico N° 9 Índice de Desarrollo Democrático de Latinoamérica 2010



Fuente: Índice Desarrollo Democrático 2011, Konrad Adenauer.

Elaborado por: La autora

Este índice no tiene un parámetro de cultura política como tal pero los sub-indicadores que se presentan en la dimensión III de Calidad Institucional y Eficiencia Política responden a los valores, percepción, participación ciudadana y sometimiento del poder.

Los puntajes del país en las diferentes dimensiones fueron: La I dimensión todos los países obtienen igual calificación porque corresponde a que son una república. En la dimensión II “Respeto de los Derechos Políticos y las Libertades Civiles” el puntaje fue de 4,088, en dimensión III “Calidad Institucional y Eficiencia Política” se obtuvo 1,558 y finalmente dimensión “IV Ejercicio de Poder Efectivo para Gobernar” en el índice social el resultado fue de -1,442 y en el área económica fue de 0,053; otorgándonos así el décimo

séptimolugar como país democrático de los 18 países contemplados en el índice latinoamericano, únicamente ubicados sobre Guatemala.

Revisando a fondo la III dimensión de “Calidad Institucional y Eficiencia Política” la cual se ha tomado como cultura política, se hallaron 5 subíndices. Los puntajes del Ecuador en esta área fueron (mientras más alto es el puntaje más se asemeja a alcanzar la perfección en cada ámbito) : Puntaje del índice de Percepción a la Corrupción 0,926/10, Participación de los Partidos Políticos dentro del Poder Legislativo, 5,00/10, en cuanto a “Accountability” (responsabilidad pública) se logró 4,425/10, respecto al Indicador de Desestabilización no se obtuvo ni un punto 0,00/10, y por último en el Factor de Anormalidad Democrática se alcanzó 0,600/10. (Konrad Adenauer Stiftung, 2011).

Como ya se mencionó uno de los principales campos de la cultura política es la participación, la percepción del poder y el sometimiento hacia él. Las cifras muestran un deterioro de la cultura política en el país y por ende la falta de apoyo al desarrollo de políticas públicas. Entre los sub-indicadores más críticos están: “Desestabilización de la Democracia”, “Factor de Anormalidad Política” enunciados en el subíndice de “Accountability”.

“Desestabilización de la Democracia” es un indicador compuesto por indicadores tales como: Existencia de minoría o mayorías organizadas sin representación política, Existencia o no de víctimas de la violencia política y la Existencia de organizaciones armadas. El puntaje fue de 0,00 lo que definió que la ciudadanía no mantiene una organización constante que retroalimente a las organizaciones políticas (principalmente los partidos políticos), además la falta de tolerancia frente a otras ideologías o raza, lo cual puede generar actos violentos contra individuos; en general el comportamiento de los ciudadanos

es apartado de la representación para influir en lo público. En el campo de grupos armados no se registró organización.

El “Factor de Anormalidad Política” hace referencia a la incapacidad institucional para el procesamiento de las tensiones que en democracia se debe armonizar y administrar. En este indicador se refleja la eficiencia política, de existir una crisis de gobierno y se forcé la resolución de conflictos, presionando a otras instituciones; la calificación recibe un descuento del 40%; en caso de que la crisis no se resuelva se descuenta un 60%.

A Ecuador, la ONG calificó la crisis institucional policial contra el Ejecutivo, ocurrida el 30 de Septiembre de 2010 la cual no se resolvió de inmediato y además hubo atribuciones del Ejecutivo dentro de otros poderes del Estado, bajo el respaldo de ciudadana²; con ello quedo claro que los valores de los ecuatorianos no se ajustan a los valores democráticos de separación de poderes, tolerancia, institucionalidad y estabilidad legislativa. Estos parámetros permiten ubicar al país dentro de la categoría de “Cultura Política Subordinada”, por demostrar conflicto respecto al sometimiento de las normas y el poder.

En “Accountability” o Responsabilidad Pública, el índice es integrado por los sectores político, legal y social. “Responsabilidad Legal” responde a garantizar que los funcionarios públicos actúen bajo el marco de la ley y se ajusten al debido proceso. “Responsabilidad Política” hace mención a la capacidad de que los ciudadanos hagan que los gobiernos respondan con políticas acordes a su necesidad. En cuanto a “Responsabilidad Social” enmarca las acciones de las diferentes organizaciones civiles los medios para dar seguimiento a las acciones del gobierno y su capacidad para aportar con nuevas temáticas a la agenda pública.

² Ver informe completo online IDD lat. (Konrad Adenauer Stiftung, 2011).

En el marco político-legal la calificación fue: Elección de los Jueces Suprema Corte fue puntaje de 5,00/10, Mecanismos de democracia directa 5,00/10, Ombudsman 6,764/10, el promedio del área política fue de 5,588. En cuanto al “Responsabilidad Social” se calificó las Condiciones para el Ejercicio de una Prensa Libre fue de 4,521, también el Acceso a la Información Pública y en Habeas Data la puntuación es de 10,00 puntos, el promedio del “Responsabilidad Social” fue 6,507 puntos.

La Responsabilidad Pública, junto con los otros sub indicadores de la dimensión III “Calidad Institucional y Eficiencia Política”, recalcó nuevamente, la poca integración de los ciudadanos en el campo político tanto para la rendición de cuentas y control, (según reflejó el índice principalmente en lo que concierne al poder judicial) como para el seguimiento hacia la gestión de los gobernantes para que actúen bajo el marco legal y además generen las políticas del interés ciudadano. Es rescatable que la puntuación es alta en cuanto a acceso a la información ya que no hay normativas de restricción de la información pública hacia la ciudadanía y principalmente porque las entidades públicas ahora se ven obligadas a presentar y hacer público anualmente su rendición de cuentas y presupuestos. Por otro lado un segmento crítico es: las condiciones para el libre ejercicio de la prensa libre. Eso se debió a las coyuntura del 2010 y 2011 donde se vio nuevas restricciones gubernamentales, el desarrollo de proyectos de ley de comunicación que manejan un trasfondo de censura previa, y las denuncias a diferentes periodistas a nivel nacional, además por la posesión del Estado de una importante cantidad de medios públicos con lineamiento gubernamental. Tales hechos se presentan como trabas para la prensa libre, lo que supone dificultades para el seguimiento de las acciones gubernamentales, el debate público y la retroalimentación de los ciudadanos hacia las actividades públicas.

Todas las afectaciones a la cultura política expuestas en los indicadores han demostrado la limitación de condiciones esenciales para la ejecución de Políticas Públicas. La baja cultura política contribuye a la formación de trabas a la gobernabilidad y a la participación ciudadana en la planificación del Estado, los planteamientos siguen siendo escasos o nulos en el largo plazo; lo cual ha facilitado a que no haya la voluntad política de los nuevos gobernantes sobre la continuidad en procesos precedentes; consecuentemente estas trabas han potencializando de esta forma los gobiernos populistas y demagógicos.

Los recursos que brindan las políticas a la democracia como: la legitimidad, el compromiso ciudadano, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, el debate público, no son viables de formalizarse o desarrollarse en una democracia si no se cuenta con una precondition de la democracia, la educación; pues es el proceso educativo el que da conocimientos formales a las personas, consecuentemente dicho proceso es la herramienta básica para acceder y comprender la información y posteriormente aportar a la planeación del Estado, por medio del diseño de políticas congruentes a las necesidades sociales.

Una vez destacado la importancia de las políticas públicas y su relación con la educación para que los ciudadanos participen y aporten a la democracia; esta investigación tiene como objetivo analizar la gestión política y su articulación con la política educativa instaurada por el régimen oficialista vigente, por ser el ejecutor del “Plan Decenal de Educación” (política pública educativa), implementado a finales del 2006. El objetivo se lo alcanzará a través del estudio del debate público, del sistema político, de la participación ciudadana y del gobierno. Lo cual se lo encontrará en las siguientes hechos: el discurso de Rafael Correa al momento de las urnas, la nueva Constitución 2008, el “Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2012”, las respectivas leyes a la educación nacional y el financiamiento público que ha recibido la educación fiscal en los 4 primeros años de ejecución y en la participación ciudadana por medio de organizaciones sociales, gremios u otros.

CAPÍTULO 2

2. ANÁLISIS DE LA ARTICULACIÓN DE LA POLÍTICA Y LA POLÍTICA PÚBLICA

2.1. CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Existen características generales que las políticas públicas deben cumplir sin importar la temática que traten, son parámetros fundamentales que permiten la implementación, reformulación, legitimación y ejecución en el largo plazo.

Según Eugenio Laherra (2004) en su escrito Política y Políticas Públicas, publicado en la serie 95 de la CEPAL, se muestra 9 características principales de las políticas públicas, iguales pero aún más ampliadas, The National Audit Office (NAO) (The National Audit Office, 2001) presenta sus 11 características claves.

Cuadro N° 1

Características esenciales para generar una política pública

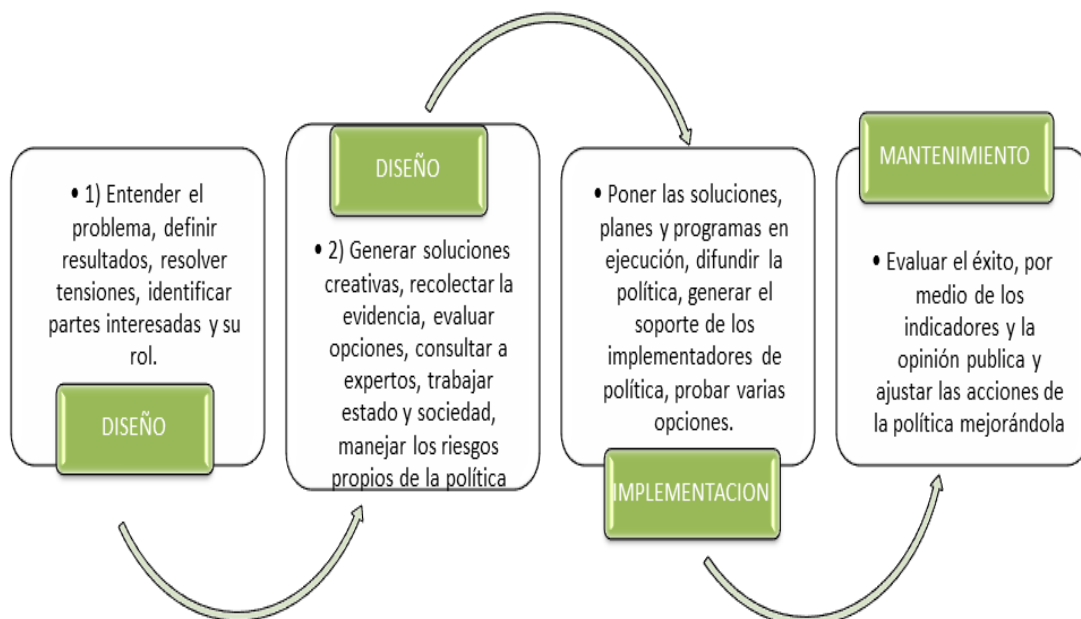
Características de una Buena Política Pública	
Por: CEPAL por Eugenio Lahera	Por: NATIONAL AUDIT OFFICE
1) Fundamentación amplia (cuál es la idea y hacia donde se va).	1) Forward looking: tener claro la necesidad Buscar la política que en el presente y futuro solucione los problemas actuales y benideros, conforme a diferentes puntos de vista de los actores de las políticas
2) Claridad de los objetivos	2) Outward looking: tener claro que se necesita y Buscar soluciones de instituciones externas a las inmersas en el problema ya sean nacionales o internacionales.
3) Oportunidad política de ejecución	3) Innovación y creatividad: ver varias opciones de ideas que mejor se adapten a la solución que la sociedad busca, y crear e innovar un esquema organizativo y comunicacional interno de la política para su adaptabilidad y aceptación político-social 4) Usar la evidencia: usar la evidencia de indicadores y la realidad social al momento de diseñar, implementar y evaluar la política
4) De apoyos y críticas probables	5) Ser inclusiva: de todas las instituciones que deben integrarse para estructurar la política y de los diferentes sectores de la sociedad que percibirá la política
5) Consistencia interna y agregada (se agrega a algo o inicia algo?)	6) Consolidada: Consolidar la política desde los grupos que la necesitan por sobre la individualidad gubernamental. Estructurar su adaptabilidad y aceptabilidad social y viabilidad política
6) Lugar en la secuencia de medidas pertinentes (relevancia dentro de la esfera de poder)	
7) Beneficio social marginal comparado con el de otras políticas (qué es prioritario)	
8) Indicadores (costo unitario, economía, edicacia y eficiencia)	7) Evaluación: los beneficios y costos de la implementación de la política, de otras opciones y establecer es sistema de evaluación y medición de resultados de la política en los diferentes plazos.
9) Estimación de costos y de alternativas de financiamiento	
10) Factores para una evaluación de costo-beneficio social	
11) Funcionalidad de los instrumentos	8) Revision: revisar si la política se esta aplicando según lo planificado o si requiere modificaciones según la etapa en la que se encuentre 9) Aprender lecciones: aprender de la política puesta en marcha y generar una linea historica de los exitos y fallas de la política que aporta a su reformulación.

Fuente: Investigación realizada

Elaborado por: La autora

Las características son similares aunque los términos y mecanismos enunciados por Laherra están más enfocados en la etapa de implementación y evaluación por sobre la de diseño. Mientras tanto las características enunciadas por NAO son pasos a seguir en las 3 etapas de las políticas públicas: diseño, implementación y mantenimiento.

Gráfico N° 16 *Características de la política pública conforme NAO*



Fuentes: NAO (2001), Policy Making, p.23

Elaborado por: La autora

Las Etapas de Diseño

Las acciones claves dentro de cada etapa de la política se detallan a continuación:

Gráfico N° 17

**DISEÑO DE LA
POLITICA**

- Identificar la necesidad de una política
- Identificar las partes interesadas y los que deben recibir el impacto de la política
- Conocer más afondo como califican la necesidad aquellos que recibirán el impacto de la política
- Revisar la información y la evidencia sobre el problema
- Acceder al contexto histórico del problema/ carencia
- Generar y permitir el acceso a varias políticas relativas al problema
- Examinar como la política se desarrollarían en el entorno real de la sociedad
- Establecer los objetivos principales y secundarios de la política pública
- Identificar y establecer los riesgos de implementar la política y llevarla a cabo
- Identificar y asignar tiempo, recursos económicos y otros recursos que necesite la política
- Aconsejar sobre las diferentes opciones a los políticos relacionados. (Ministerios)
- Consultar los otros departamentos gubernamentales, quienes se relacionan con la política

Fuente: NAO.

Elaborado por: La autora

En esta fase la base es identificar la necesidad por ello en cuanto a este primer paso se sugiere lo siguiente:

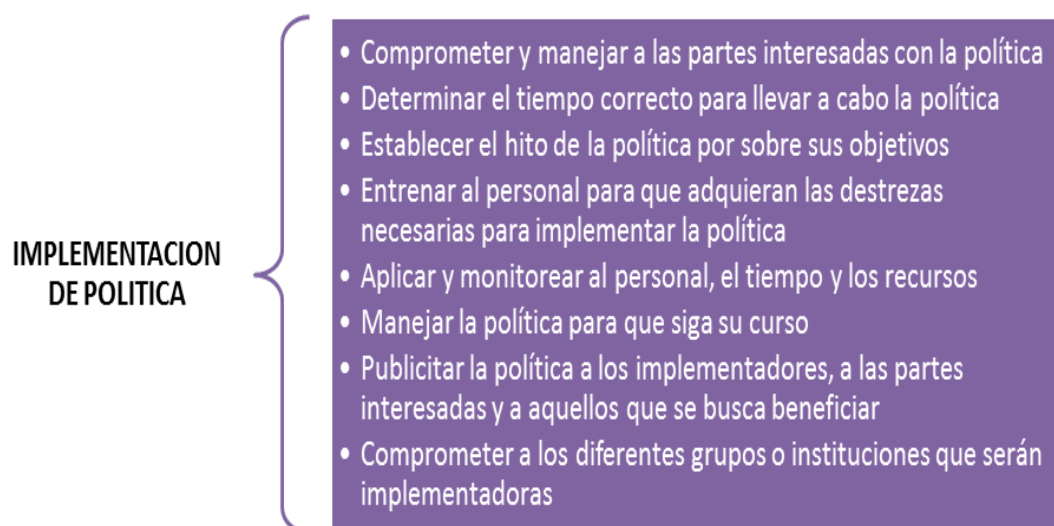
El primer y esencial paso dentro del diseño de una política pública es identificar la necesidad de la sociedad, para lo cual es primordial entender los principales componentes del problema y clasificarlos conforme su afectación y relevancia, en esta etapa los recursos económicos deben ser suficientes pues solo delineando y delimitando al máximo se conocerá el factor crucial del problema y así se maximiza las posibilidades de éxito de la política, como un plan estratégico, y también se apuntala el mejor destino de los recursos económicos que financiarán la política. Al indagar la necesidad es importante ir a lo micro y caracterizar lo que el grupo receptor de la política quiere y categorizarlo según la importancia que sientan la necesidad del grupo de esta forma se influirá en la contribución del grupo y posteriormente en su respaldo (legitimación) y supervisión.

Se deberá identificar los grupos de trabajo internos y externos enfocados en determinar la necesidad. En los grupos internos se trabaja las ideas de los ministerios; de evaluadores y

supervisores de políticas; de los responsables directos del desarrollo de la política; de grupos de trabajo encargados de otras políticas estatales, que estén relacionadas o influyan directa o indirectamente; de otros grupos de presión y “lobbys” relacionados en el análisis de las políticas de gastos e ingresos en el gobierno. Por parte de los grupos externos se deberá detallar las preocupaciones y las opiniones públicas de los medios, las obligaciones contraídas en tratados internacionales suscritos, las opiniones del grupo jurídico, los responsables de avances tecnológicos y nuevas tecnologías que podrían incluirse en la política, el comité especializado de la Asamblea u otros reportes de comités, evaluaciones de grupos externos y también la documentación que evidencie las manifestaciones y compromisos de los políticos respecto a la necesidad a tratarse.

La segunda fase es de Implementación de la política pública y se detalla lo siguiente:

Gráfico N° 18



Fuente: Investigación realizada

Elaborado por: La autora

En esta fase la NAO considera primordial una dirección de manejo del riesgo de implementación, esta se enfocará en los factores de riesgo que traben el proceso de implementación y desplegaría los recursos (humanos, financieros, información, u otros)

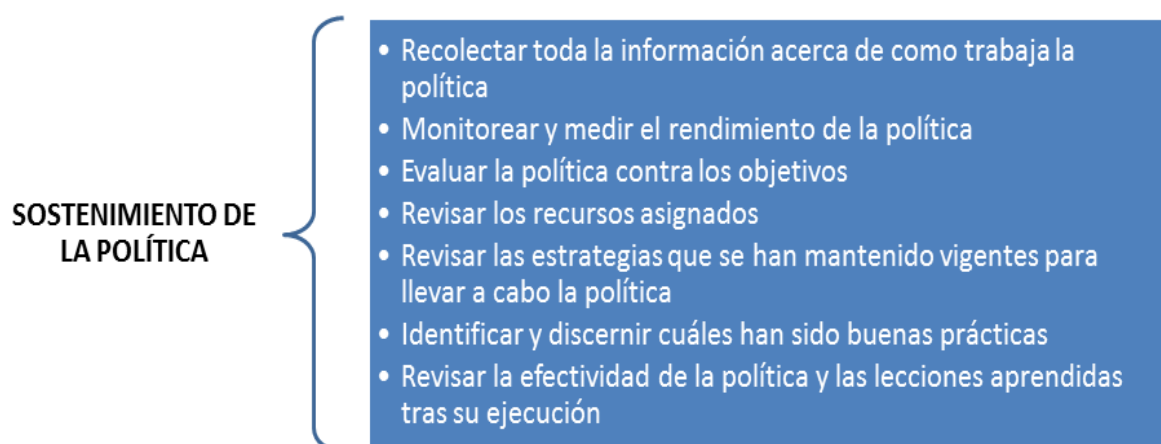
necesarios para apalea cualquier situación de desventaja. Otra gestión elemental es la de posicionar la política “*marketing the policy*”, antes de su creación y después de su formación, hacia el grupo objetivo que será beneficiado.

Otras recomendaciones importantes de la etapa son: el desarrollo de las líneas del tiempo estrictas pero contemplando cierta flexibilidad con los procesos y el plan de implementación, esta es una herramienta clave de la política. La planificación de la fase de implementación bajo las herramientas tecnológicas, financieras y humanas que son posibles tenerlas y en congruencia con el impacto que se espera generar.

Una actividad paralela que se recomienda no dejar de lado es la formación de un ambiente de equidad dentro de todos los beneficiados, es decir que se debe ir recaudando la suficiente información sobre el impacto y estadísticas de retribución financiera para que progresivamente se logre la equidad entre los beneficiados de la política; de tal forma que los únicos en desigualdad sea el grupo objetivo al que no se enfocó la política.

Finalmente en la tercera etapa de Sostenimiento de la política la NAO registra:

Gráfico N° 19



Fuente: Investigación realizada

Elaborado por: La autora

2.2. EL DISEÑO DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN EL ECUADOR

Tras conocer los principios y características de una política se procederá a conocer cuál fue la política pública que se desarrolló en el país.

La política pública detalla que su finalidad es “mejorar la calidad educativa y lograr una mayor equidad, que garantice el acceso de todos los ciudadanos al sistema educativo y su permanencia en él.”

El Ministerio de Educación (ME) anuncia únicamente que el ciudadano se involucrará en la fase de implementación, para una posible retroalimentación. “El acompañamiento ciudadano a su implementación y gestión es importante, pues puede aportar en la identificación de nudos críticos y con propuestas de acciones viables que fortalezcan el logro de los objetivos”.

Así mismo se anuncia que los ciudadanos son los menos involucrados en el sostenimiento de la política pública, lo cual es contrario al buen funcionamiento de una política pública. “Si bien el Plan Decenal es el producto concreto de una construcción ciudadana que requiere de la vigilancia de la sociedad civil para y durante su ejecución, la generación de propuestas por parte de los ciudadanos que apoyen y fortalezcan la concreción del PDE ha sido hasta ahora muy limitada”.

Por lo que el plan tiene en si como objetivo que se instauren los principios de las políticas públicas en los sectores beneficiados por medio de esta.

2.3. ETAPA DE LA POLÍTICA DE EDUCACIÓN

2.3.1. Etapa de Diseño

Bajo esta etapa, la propuesta fue impulsada por el Ministerio de Educación, con su ministro Raúl Vallejo que en 2006 propuso al organismo consultivo, el Consejo Nacional de Educación (CNE), la formulación de un Plan Decenal de Educación. El CNE era integrado por diferentes sectores inmersos en la educación, así están: el gremio de la Unión Nacional de Educadores, la Confederación de Colegios de Educación Católica, la Confederación de Colegios de Educación Particular Laica, el Consejo Nacional de Educación Superior y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (actualmente la SENPLADES, órgano adscrito a la Presidencia), y presidido por el Ministro de Educación.

Este Consejo invitó a participar a otros actores del área educativa como Contrato Social por la Educación (ONG social con vigilancia del cumplimiento de los derechos de educación, y otros), el Ministerio de Economía, cuerpos colegiados de los sectores productivos del país, como la Cámara de Comercio de Quito, la Cámara de Industrias y Producción, también hubo el aporte de diferentes organismos internacionales como UNICEF, CAN, UNESCO, CONO SUR, Agencia Española de Cooperación Internacional, Cooperación Económica Europea, entre los principales.

El Plan Decenal de Educación (PDE) consta de 8 objetivos específicos a cumplirse entre el 2006 y el 2015, fue el resultado del trabajo de un equipo técnico de planificación del Ministerio de Educación, posteriormente se puso a consideración del Consejo Nacional de Educación, un vez aprobado se lo socializó con los actores antes mencionados para acoger sus necesidades y plasmarlas dentro de los objetivos; subsiguientemente se lo llevó a foros con: el sector educativo (ello involucró universidades, colegios, escuelas y centros de capacitación), la comunidad educativa (padres de familia, estudiantes, autoridades de planteles y profesores) y con los mismos actores antes involucrados en su formulación. Los

foros que se realizaron fueron para la retroalimentación de los proyectos a ejecutarse dentro de los 8 objetivos de la política establecida.

Según lo confirmó la ex Subsecretaria de Educación (del 2006 al 2007, pero fue funcionaria por varios años en el Ministerio de Educación) Verónica Bayas, la socialización se la realizó con al menos 32 foros en los distintos sectores ya mencionados, y se los realizó en el sector sierra: Quito, Ambato, Loja, en la costa en Guayaquil y Manabí y en el oriente en Tena.

A continuación se expone la política con sus 8 objetivos principales y las acciones definidas para cada uno de ellos.

Cuadro N° 2 Plan Decenal de Educación y sus acciones

Objetivos	Principales acciones
1 UNIVERSALIZACIÓN DE LA EDUCACION INICIAL DE 0 A 5 AÑOS	Rectoría del Ministerio d Educación los subsistemas de educación hispano bilingüe en las diferentes modalidades del nivel Articulación de la educación inicial con la educación básica general Inclusion y ampliación de la cobertura educativa en el nivel de educación inicial Implementacion de educación infantil, familiar comunitaria o intercultural bilingüe
2 UNIVERSALIZACIÓN DE LA EDUCACION BÁSICA GENERAL DE PRIMERO A DECIMO GRADO	Articulación con la educación inicial y bachillerato, en el marco de atención a la diversidad, la inclusión educativa, el desarrollo y difusión cultural, la identidad pluricultural y multiétnica y la preservación del medio ambiente Eliminación de barreras de ingreso al sistema fiscal de educación garantizando la gratuidad de la enseñanza Incremento de la tasa de retención, garantizando además la alimentación escolar
3 INCREMENTO DE LA MATRICULA EN EL BACHILLERATO HASTA ALCANZAR AL MENOS EL 75% DE LA POBLACION EN LA EDAD CORRESPONDIENTE	Construcción, implementación e interculturalización del nuevo modelo educativo para el bachillerato general y técnico, en articulación con la educación básica y superior hispano bilingüe Determinación de modelos educativos que desarrollen competencias de emprendimiento a través de la vinculación de la educación y el trabajo productivo
4 ERRADICACIÓN DEL ANALFABETISMO Y FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN CONTINUA PARA ADULTOS	Educación de adultos en lengua nativa para todos los pueblos y nacionalidades (años 1, 2 y 3 años) Educación básica alternativa para los años del cuarto al décimo en castellana e indígena Reordenamiento y reformulación del bachillerato alternativo en modalidades presencial, a distancia y telesecundaria
5 MEJORAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y EL EQUIPAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS	Racionalización del recurso físico: cobertura, optimización y mayor utilización de la capacidad instalada Calidad de la infraestructura educativa: Diseño, (funcionalidad y estética) Infraestructura con identidad a corde a la región y rescatando la tecnología arquitectónica de los diferentes pueblos
6 MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD Y EQUITAD DE LA EDUCACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN	Desarrollo e implementación del sistema nacional de evaluación (medición de logros académicos, evaluación de gestión institucional y evaluación del desempeño docente en función de estándares para todos los niveles y modalidades del sistema) Desarrollo e implementación de modelos pedagógicos que evolucionen y se adapten a las necesidades socioculturales y de desarrollo nacional Implementación de un sistema de rendición de cuentas de todos los actores sociales de la Educación Intercultural Bilingüe
7 REVALORIZACIÓN DE LA PROFESIÓN DOCENTE, DESARROLLO PROFESIONAL, CONDICIONES DE TRABAJO Y CALIDAD DE VIDA	Revisión, actualización e interculturalización del curriculum de formación inicial Desarrollo e implementación de un sistema de capacitación y desarrollo profesional permanente Establecimiento de una política de remuneración salarial acorde a los mercados laborales y realidad geográfica Formación y capacitación del personal intercultural bilingüe
8 AUMENTO DEL 0,5% ANUAL EN LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR EDUCATIVO EN EL PIB HASTA ALCANZAR AL MENOS EL 6%	

Fuente: Plan Decenal de Educación (2007), extraído de <http://www.educacion.gob.ec/archivo-rendicion-de-cuentas.html>.

Elaborado por: La autora

El procedimiento empleado en la política pública, coincide con las buenas prácticas de la NAO sobre el diseño, ya que se basan principalmente en la retroalimentación de los diferentes sectores, participación ciudadana nacional e internacional, de hecho Contrato Social confirmó que la propuesta respondía a la agenda ciudadana que esta organización ciudadana había presentado al Ministerio desde el 2002. Sin embargo no existe una delimitación específica de los objetivos y delimitación de los responsables de la aplicación y seguimiento de la aplicación.

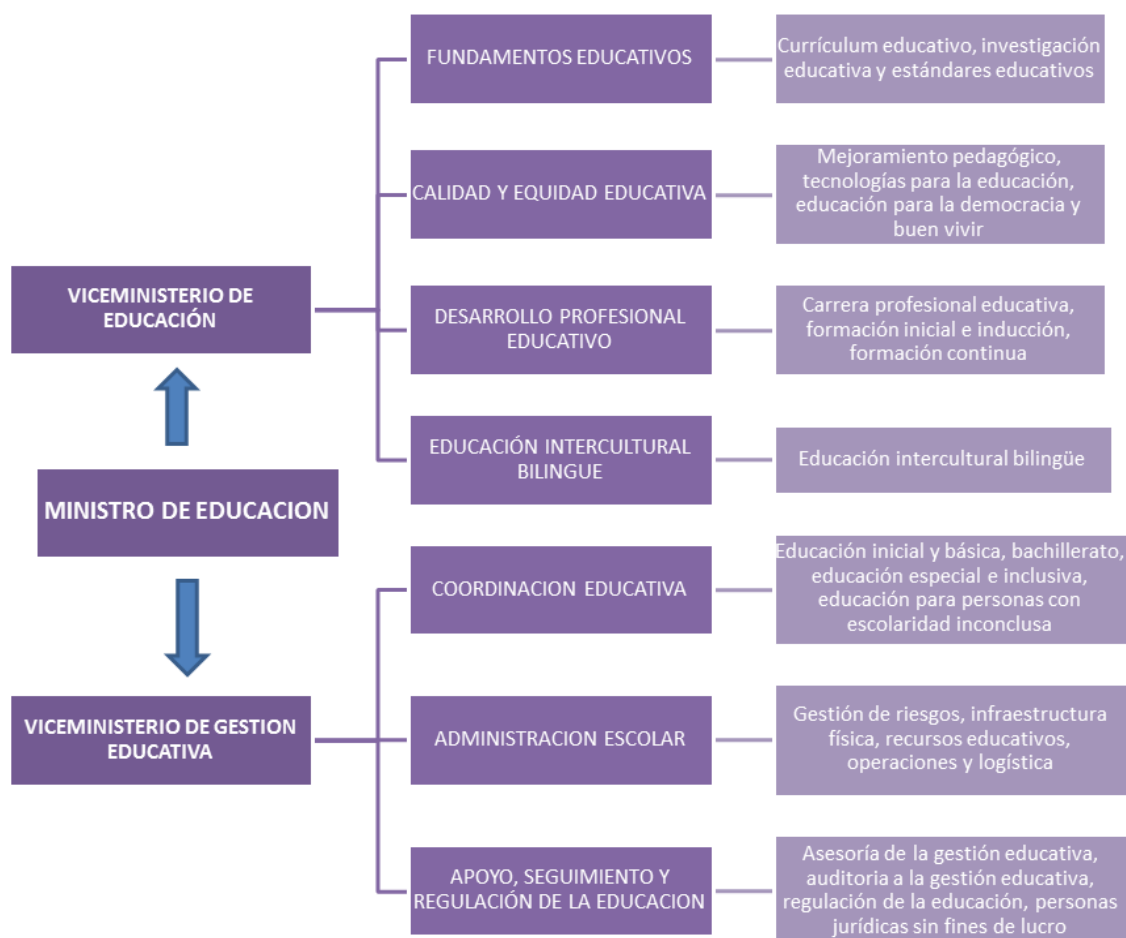
2.3.2. Implementación de la Política

La principal institución comprometida con la implementación de la política fue el Ministerio de Educación, como ya se mencionó, por la volatilidad política del país, se elevó el PDE a política de Estado a través de la consulta popular. El buró educativo llevaría a cabo los procesos de limitación del tiempo y los actores para la ejecución de la política, difusión, compromiso social y político. Tras la consulta con una aprobación del 67,08% el Estado quedó sujeto a la política educativa.

El Ministerio como implementador de la política reestructuró su esquema organizativo y orgánico para ajustarse a la política, esta estructura se la concretó el 25 de enero de 2012, seis años después de la formulación del Plan Decenal. La nueva estructura identifica como procesos sustantivos (son los procesos esenciales de la institución, destinados a llevar a cabo las actividades que permitan ejecutar efectivamente la misión, objetivos estratégicos y políticas de la institución a todos los involucrados en el plan decenal. Los recursos para esta fase de implementación (enfocado principalmente en reestructuración) se los obtuvo del Ministerio de Finanzas el 13 de enero de 2012. (Art. 4)

Conforme al Acuerdo Ministerial (ME, 2012) el Ministerio generó Viceministerios de Educación y de Gestión Educativa, los cuales responden directamente al Ministro de Educación. Estas direcciones se integran de subsecretarías, en total son 7 subsecretarías y cada una responde a un objetivo estratégico del Plan Decenal.

Gráfico N° 20 Nueva estructura burocrática del Ministerio de Educación



Fuente: Acuerdo Ministerial 020- 12, p. 09-12

Elaborado por: La autora

La estructura orgánica presentada tiene como misión ofrecer una educación de calidad, el Viceministerio de Educación es el encargado de desarrollar las políticas públicas para mejorar el servicio educativo, mientras que el Viceministerio de Gestión educativa, se encarga en proponer políticas para mejorar la gestión del Sistema Nacional Educativo.

Toda la estructura va acorde con las ocho políticas, esta actividad es una evidencia de buena práctica de descentralización, para una eficiente implementación y seguimiento de la política; sin embargo se la realizó sólo 6 años después al diseño de la política, es decir en esta etapa la principal anomalía ha sido la falta de: limitación del tiempo para implementar la política y de comprometer a otros sectores gubernamentales, que hayan tenido responsabilidad directa, como es el caso del Ministerio de Finanzas.

La etapa de implementación efectiva de la política solo se la llevará a cabo 4 años. Es decir que el 60% del tiempo de aplicación de la política se lo empleó en planificar la implementación de la PDE. A su vez esto demuestra que oportunamente no hubo el proceso de entrenamiento del personal para que implemente dentro y fuera del Ministerio. Tampoco se cumplió con el parámetro de monitoreo del personal, el tiempo y los recursos para la implementación del PDE, menos aún se desarrolló una dirección de manejo del riesgo de la implementación.

Además, como ya se dijo, esta fase carece de líneas de tiempo para el cumplimiento de los objetivos, tampoco se identificó dentro de la población objetivo los grupos en condiciones de mayor desventaja, para poder priorizar las gestiones y llevar la política en igualdad de condiciones, ni se encuentra una estrategia publicitaria importante para informar a los implementadores, interesados (dentro del sector público y privado) y los beneficiarios. Las acciones faltantes fueron de las principales que recomienda el manual de la NAO.

Por otro lado, cabe reconocer que el país ha atravesado grandes cambios políticos comenzando por su Constitución, por ello otorgar al PDE el estatus de política de Estado, mediante consulta popular, fue un gran acierto para la permanencia de la política.

2.3.3. Sostenimiento de La Política

La etapa de diseño del sostenimiento de la política implica la evaluación y medición de resultados de la política. Esta etapa parecería no haber sido considerada como relevante al momento del diseño del PDE. El Ministerio informó que ellos mantenían la evaluación de los proyectos que atañe a cada objetivo de la política. En general no existe un departamento ni responsables especializados y enfocados únicamente en la evaluación y retroalimentación de la política en general. Los resultados quedaban inciertos ya que no existía un sistema de monitoreo de los programas al ser aplicados ni tampoco un sistema de evaluación de efectividad de los programas tras su aplicación.

Las evaluaciones de los programas que presenta el Ministerio a la ciudadanía son usualmente enunciados cuantitativos sobre los logros, no hay un esquema que presente cuanto han aportado esos logros en completar los objetivos de la política, ni cuales han sido los programas de mayor éxito, ese tipo de evaluación deja en duda la transparencia del Ministerio ya que no se involucra a la ciudadanía por lo que posteriormente en el 2010 el Grupo Faro (una fundación orientada al fortalecimiento de la relación entre Estado, sector privado y la sociedad civil) (<http://www.grupofaro.org/node>) con el apoyo económico de la Comunidad Europea, generaron la propuesta de evaluación de las políticas públicas a través del programa Educiudadanía.

Las evaluaciones de Educiudadanía son a nivel macro de la política es decir se enfoca únicamente en el resultado cuantitativo de los 8 objetivos de la política, así informa la tasa de matriculación, nivel de analfabetismo, porcentaje del presupuestos, etc.,(www.educiudadanía.org). Pero no genera una evaluación focalizada en la eficiencia de los programas que ayudan a cumplir con los objetivos.

El Ministerio desde el 2010 ha creado estándares para evaluar la calidad educativa, los estándares son descripciones de logros esperados de los diferentes actores e instituciones del sistema educativo. En tal sentido, son orientaciones de carácter público, que señalan las metas educativas para conseguir las metas (Ministerio de Educación). Al momento únicamente existen los lineamientos de los estándares de la educación de calidad, pero aún faltan la creación de los demás estándares que complementan la evaluación integral del nivel de calidad educativa que va impulsando el Ecuador. A continuación se muestra los estándares.

- a) Estándares de aprendizaje: son los conocimientos, habilidades y actitudes que debe tener un estudiante en los distintos momentos de la trayectoria escolar, desde Educación Inicial hasta Bachillerato. Para los estándares de Educación General Básica (EGB) y Bachillerato, se empezó en el año 2010 por definir los aprendizajes deseados en cuatro áreas del currículo nacional (Lengua, Matemática, Ciencias Naturales y Estudios Sociales), hasta la fecha se trabaja en la definición de pruebas y estándares en estas áreas, se espera en adelante incluir el uso de las TIC. En el futuro se formularán estándares correspondientes a otras áreas de aprendizaje, tales como lengua extranjera, formación ciudadana, educación artística y educación física.

A continuación se muestra el currículum esperado en el área de matemáticas,

Gráfico N° 21 *Ejemplo de los niveles en estándares de aprendizaje*



Fuente: Ministerio de Educación, tomado de Ministerio de Educación

Dentro de cada una de las 5 dimensiones que se presenta en el área de matemáticas se especifican 3 niveles de aprendizaje dependiendo del año escolar en el que se encuentran los niños del ciclo básico, por ejemplo los 3 niveles de conocimientos en el área de Relaciones y Funciones son:

Gráfico N° 22

Niveles de conocimiento en el dominio de relaciones y funciones en matemáticas

DOMINIO: A. Relaciones y funciones

Primer nivel:	Segundo nivel:	Tercer nivel:
<p>A.1 Reconoce semejanzas y diferencias entre objetos del medio de acuerdo a los criterios (forma, color, longitud y tamaño). Identifica la posición de objetos según las nociones de ubicación espacial.</p> <p>Observa, compara, relaciona y clasifica objetos según sus características.</p> <p>Reproduce, describe y construye patrones de objetos y patrones numéricos. Comunica los resultados obtenidos a través de sus propios códigos en forma organizada.</p>	<p>A.2 Relaciona patrones numéricos crecientes con la adición y multiplicación, y decrecientes con la resta.</p> <p>Describe y construye sucesiones numéricas con las operaciones conocidas: adición, sustracción y multiplicación. Representa pares ordenados a partir de relaciones numéricas y de correspondencia.</p> <p>Formula y argumenta los criterios de formación de sucesiones numéricas. Explica, con estructura lógica, los procedimientos matemáticos utilizados.</p>	<p>A.3 Relaciona patrones numéricos crecientes con la adición o multiplicación, y decrecientes con la resta o división.</p> <p>Describe y construye sucesiones numéricas con las operaciones conocidas¹⁷ y resuelve problemas. Ubica en el plano cartesiano objetos o elementos del entorno, a partir de pares ordenados formados por números naturales, fraccionarios y decimales.</p> <p>Resuelve y formula problemas referentes a sucesiones numéricas con las cuatro operaciones y ubicación de pares ordenados. Utiliza procesos en forma ordenada y los justifica.</p>

Fuente: Propuesta de estándares de aprendizaje, Ministerio de Educación.

Elaborado por: Ministerio de Educación

- b) Estándares de desempeño directivo: Mencionan las funciones que debe cumplir un director o rector competente para una buena gestión del centro escolar y para alcanzar los logros de aprendizaje de los estudiantes, son descripciones de las prácticas de gestión y liderazgo que están positivamente correlacionadas con el buen desempeño de los docentes, la buena gestión del centro escolar, y los logros de aprendizaje de los estudiantes. Estos estándares aun están en etapa de formación ya que se aún no se ha cumplido con los de aprendizaje.
- c) Estándares de desempeño docente: Son los conocimientos, habilidades y actitudes que deben poseer los profesionales de la educación para asegurar que los estudiantes alcancen los aprendizajes deseados; es decir, de las prácticas pedagógicas que tienen mayor correlación positiva con el aprendizaje de los estudiantes.

El Ministerio contempla que “A futuro se formularán estándares para otros tipos de profesionales del sistema educativo, tales como mentores, supervisores-asesores y supervisores-auditores.”

Estándares de gestión escolar: hacen referencia a los procesos de gestión y prácticas institucionales que contribuyen a que todos los estudiantes logren los resultados de aprendizaje esperados, a que los actores de la escuela se desarrollen profesionalmente, y a que la institución se aproxime a su funcionamiento ideal.

Los cuatro estándares enumerados se los presenta como el método de sostenimiento de la política, es decir de evaluación de varias políticas del Plan Decenal, al menos de aquellas que responde al mejoramiento de la calidad y equidad de la educación e implementación del sistema nacional de evaluación. Al 2012 los estándares aun no están compuestos, y no

se ha podido evaluar el sistema educativo ecuatoriano, es por ello que la principal carencia de la política pública se establece en la tercera fase de desarrollo, el sostenimiento.

Analizando estas 3 etapas de construcción de la política encontramos como falencia trascendental la falta de construcción de la etapa de sostenimiento, debido a ello no será fácil ver las mejoras sustanciales que se esperaba obtener en el sistema educativo, las diferentes instancias del Ministerios de Educación han presentado su rendición de cuentas, como si ello significaría la evaluación del Plan decenal, lo cual es contrario a las buenas prácticas de políticas públicas. Esta propuesta investigativa busca identificar las fallas de fondo de la estructura de la política pública y a la vez identificar la capacidad de gestión pública para la ejecución de la política, hasta el momento identificado esta falla en la estructura permite comprender las trabas que la gestión pública lidia para gestionar el plan decenal y cumplir con sus objetivos proyectados a 10 años.

2.4. ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA

2.4.1. En el Debate Público

La sociedad permanece en un debate constante sobre sí misma, el debate de la sociedad es sobre su interés general. En sociedad se entiende por interés general que en un Estado se llegará a conciliar los diversos intereses particulares; con los intereses generales propios y esenciales a toda la colectividad. Este colectivo pretende ser una parte activa según su propia voluntad en comunión con los demás. (KANT, 1853, p. 170). El interés general equivale al interés público, no por ello puede ser confundido con el interés del Gobierno, el cual responde a un régimen de turno.

El interés público hace referencia a la generalidad de la sociedad, mientras que el interés estatal muchas veces responde al espíritu de las leyes y a una mayoría de la sociedad bajo

una ideología predeterminada. En el debate público se enfatiza el espacio en el que se refleja el interés general, como por ejemplo buen sistema de salud, educación, trabajo para todos, recibo de los derechos humanos, entre otros. Una vez que estas temáticas y demandas se posicionan en el espacio público, en el debate público buscan constituirse en una agenda pública, la cual a su vez podrá o no ser parte de la agenda gubernamental, lo ideal en la democracia es que se constituya en la agenda gubernamental.

El debate público y sus temáticas bien pueden nacer de la sociedad o no. Lo ideal es que ella lo constituya, sin embargo, en democracia sin una infraestructura adecuada a la intervención ordenada de la ciudadanía es frecuente que el debate público nazca de las instituciones estatales, lo que puede generar una distorsión de la voluntad ciudadana. Usualmente la prevalencia de lo estatal en el debate público se da cuando hay desigualdades de educación y acceso a la información. (Laherra. E, 2006).

En el debate público nace la etapa de formulación de las políticas públicas, es por ello que el discurso político en etapa electoral se suele plasmar las temáticas del debate público. El lenguaje verbal que se pueda emplear en el discurso es un medio esencial al momento de posicionar a la problemática o política en la agenda gubernamental. John S. Dryzek (2008) advierte que el discurso pudiendo ser explicativo, persuasivo o mixto, sin importar su estructura, su primer reto es dar un significado a la política. Este significado evocado en el será el parámetro que caracterice la problemática.

Para fines estratégicos, el autor asegura que para la conexión entre la sociedad con el significado de la política se acudirá a aspectos culturales y antropológicos de la sociedad con el fin de recrear un discurso con un lenguaje “en el que hable por ellos con exactitud”

y con ello enmarcar a la política o problemática debe ser resueltas de una forma muy específica.

Una vez distinguido el debate público y el discurso dentro de las políticas públicas, se proceda a analizar cuál era el debate público y el discurso sobre la política de educación en 2006.

En el debate público nacional se encontró plasmado en medios escritos de comunicación, la insatisfacción de los sectores estudiantiles debido a requerimientos de infraestructura u otros pedidos menores pero que acaparaban la agenda nacional de educación, un ejemplo de ello en 2006 fue las protestas violentas solicitando el carné estudiantil, también existía la insatisfacción salarial de los profesores. (4000 profesores y alumnos de Quito solicitan recursos para educación (2006, Septiembre 16) *El Comercio*.

En general, no se vislumbraban una planificación a largo plazo y que impulse el nivel educativo nacional por el contrario la percepción era la baja calidad y niveles de educación razones por las que el país mantendría su dependencia *tecnológica, científica y cultural* con otros países. Se reclamaba constantemente de la falta de compromiso del Gobierno hacia la educación y de los recursos que este sector debía recibir.

Desde sectores organizados como el Consejo Nacional de la Niñez y la adolescencia se manifestaba inconforme con la inestabilidad política en el sector educativo y la incorrecta distribución de recursos del Estado y se demandaba que para mejorar este sector era necesario el debate público en los medios, la rendición de cuentas oportunas y una política fiscal redistributiva. Educación, el tema de fondo se posterga (2006, enero 27) *El*

Comercio. Otro organismo social como era el Contrato Social por la Educación (CSE) junto con otras 11 organizaciones en pro de la niñez como Unicef vislumbraba la necesidad de la universalización de 10 años de educación y la fiscalización del desempeño del Ministerio.

Otro sector organizado es la Unión Nacional de Educadores (UNE), en 2003 el descontento de los maestros condujo a 33 días continuos de paro por parte del Magisterio, impulsado por la UNE, este se produjo en reclamo por el aumento de salarios (el salario mínimo de un profesor con título técnico era de USD 330) y de presupuestos para el sector (www.eluniverso.com) (USD 950 millones en educación básica y bachillerato). (www.mef.gov.ec). Posteriormente, en 2005 realizaron una multitudinaria marcha en protestas para que el Ministerio cumpla con el alza salarial estimada y para que se haga responsables de ciertas bonificaciones que no se habían cancelado a los maestros, también protestaban por integrar un Consejo Superior con miras a solucionar la deuda de bonos, la capacitación docente, la alimentación escolar e infraestructura de los centros educativos. El Comercio, (2006 16 septiembre)

Tras la paralización de las actividades educativas del sector público, el descontento ciudadano iba en aumento, por lo que la educación se puso en la mira de los medios de comunicación, diario “HOY” reportó la falta de gestión de la administración de Lucio Gutiérrez ya que pese a la necesidad de recursos en educación estos no cumplían con los compromisos de establecer un programa educativo a largo plazo y optimizar el 60% de las partidas presupuestarias ya que existían serias irregularidades, con ello el Banco Mundial había ofrecido un préstamo de USD 250 millones para el sector, pero el gobierno no cumplía con los plazos. Blanco y Negro (2004, Enero 3) *El Hoy*.

También en 2003, el Ministerio de Economía descubrió que había cerca de 12.000 maestros que se encontraban en las planillas presupuestarias pero que sin embargo no se encontraban en funciones ya sea por residir en el extranjero, por cambio de instituciones, fallecimiento, entre las principales causas, sin embargo todos ellos recibían un salario.

Mientras tanto desde el Gobierno el Ministro Roberto Paissilague en 2003, se detectaba que lo primordial era la reestructuración de las partidas presupuestarias, para un mejor servicio. Para el 2004- 2005, la Ministra Consuelo Yáñez advertía que la injerencia política en la organización del magistrado es uno de los grandes problemas del sector porque la UNE son los principales promovedores del caos porque continuamente amenazan y realizan paros, alude que es necesario el enfrentamiento político frontal hacia los maestros y dirigentes que paralizan la educación, pero que también reconocía la urgencia de una reforma salarial y la destitución de los profesores ineficientes y sin méritos profesionales. Oviedo S. I. La inestabilidad política afecta la educación (2005, diciembre 22) *El Comercio*. Finalmente en 2005 el Ministro de Educación Raúl Vallejo, anunció un plan a largo plazo en la cual se asegure la universalidad de la educación y mejorar sustancialmente la infraestructura educativa.

Las ideas que se posicionaron en el debate público fueron la falta de recursos, la ineficiencia del manejo de partidas presupuestarias en el Ministerio, la necesidad de incrementar los salarios a los docentes y el rechazo político al estilo de presión que la UNE ejercía para alcanzar los fines económicos que demandaba.

Posteriormente el Gobierno de Alfredo Palacio y principalmente los futuros políticos gobernantes manifestarían en su discurso político dicha necesidad de la ciudadanía. Se

enfocaron en la educación y la salud como los medios para que la gente pueda producir, y se aludió la necesidad de reinvertir en estos sectores, Palacio (2006, mayo 22), en su discurso por el Día del Diplomático Ecuatoriano, precisó:

“Los países mas atrasados no cuentan con recursos para elevar su educación y cultura, como la salud colectiva lo exige. El creciente pago de la deuda externa impide a nuestros pueblos invertir en su desarrollo”... “Ecuatorianos que no tienen salud, ecuatorianos que no tienen educación, un país que ha dejado de producir.”

Sobre la educación Rafael Correa, presentó un spot publicitario en el que la educación constaba dentro de los cinco ejes de gobierno, en este espacio se exponía como 3 pilares la universalización educativa, la gratuidad y calidad. En sus lineamientos de partido expuso lo siguiente:

En los principios Alianza país (2006) se encuentra:

La inversión en educación, salud, vivienda, seguridad e inclusión social, debe ser una prioridad del Estado. Las infraestructuras y servicios de salud y educación deben hacerse principalmente en las zonas más desfavorecidas del país, para desconcentrar estos factores fundamentales que permiten a su vez redistribuir la riqueza a largo plazo.

Otra de sus propuestas como partido era desarrollar una política educativa adecuada para la inserción del país en la “era del conocimiento y la información”: se trata de una educación para todos y todas a lo largo de la vida, garantizando una educación de calidad y gratuita, articulada a programas de salud, nutrición y producción, en el marco del respeto a la diversidad y la interculturalidad. (Alianza País, 2006)

Posteriormente en el Discurso de Posesión como Presidente de la República, el 15 de enero de 2007, Rafael Correa manifestó que la educación requería de inversión capital humano

por ser el eje fundamental del desarrollo a largo plazo, consecuentemente la inversión del Estado en este campo debería ser consecuente.

Correa (2007) manifestó lo siguiente:

“... partiremos del principio de que la inversión en el ser humano, además de ser un fin en sí mismo, constituye la mejor política para un crecimiento de largo plazo con equidad. Sin embargo, Ecuador es uno de los cinco países latinoamericanos con menor inversión social por habitante, siendo su gasto social per cápita aproximadamente la cuarta parte del promedio de la región. Es necesario, entonces, revertir esta situación, para lo cual se requiere liberar recursos de otras áreas, y básicamente del insoportable peso de la deuda externa”...

“En consecuencia, nuestra política económica integrará explícitamente sus efectos sobre el capital humano y social, considerando su preservación como fundamental para el desarrollo y por encima de temporales y muchas veces aparentes logros económicos. En este sentido, la política social debe ser diseñada como una parte fundamental de la política económica, y no simplemente con un criterio asistencialista. (Presidencia del Ecuador)

De esta forma la educación se había posicionado en la agenda del futuro gobierno como un eje de desarrollo económico y social a largo plazo. El sector que requería inversión, calidad, con mayor atención en las zonas desfavorecidas del país y con la meta de universalizarla.

2.4.2. En el Sistema Político Y Elecciones

En El Sistema de Elecciones

Las políticas públicas tienen una dependencia directa de adaptación con el sistema político electoral y con el sistema político no electoral. En el primer caso este enlace se lo concreta en las urnas en elecciones de legisladores y el presidente y en el segundo en la gestión gubernamental mediante el área judicial y la burocracia. En el área de elecciones la dependencia se conecta por medio de la etapa de formulación y adopción de la política pública, mientras que del área no electoral se da por la etapa de ejecución y seguimiento de las políticas.

Los presidentes, al ser electos por la voluntad de la mayoría ciudadana, es común esperar que apunten al interés nacional a diferencia de los legisladores que posiblemente respondan a los intereses locales. El respaldo político legislativo es fundamental para la ejecución de las políticas, por ello la responsabilidad de los ciudadanos es elegir un conglomerado que permita la viabilidad de las políticas públicas que están en el debate público.

En un sistema político, con un presidencialismo que consta con funciones legislativas con facultades para emitir decretos presidenciales, estados de emergencia y designación del presupuesto, constituyen algunas de las herramientas de presión sobre el poder Legislativo para promover una política pública, en caso de que el Ejecutivo cuente con más funciones legislativas, como en el caso ecuatoriano, (por ejemplo está facultado a llamar a Muerte Cruzada), que le permite generar Proyecto de Ley; invita a que el poder Ejecutivo sobrepase el ambiente de presión y consenso con el Legislativo y puede llegarse a un ente de imposición de políticas y normativas.

El aparato legislativo es el contrapeso del Ejecutivo y es el órgano en el que se consolidará y consensa la voluntad política para instaurar una política pública, una ejecución efectiva dependerá de los acuerdos dentro del Congreso o Asamblea y a la vez de la concordancia existente entre el Legislativo con el Ejecutivo.

Consecuentemente, los consensos serán viables dependiendo del sistema partidista que exista en un país, es decir de los partidos que integren el legislativo y además de la institucionalidad del sistema de partidos, para que los partidos sean impulsores de políticas públicas, de control y evaluación de las mismas. Un partido político puede considerarse institucionalizado cuando sistema partidista puede ser institucionalizado cuando los ciudadanos se identifican con un partido político, ellos influyen en la orientación de las políticas públicas que el partido genera y si también aportan en el liderazgo del partido; todo esto dentro de un clima político en el que la competencia entre los partidos es relativamente estable.

Los partidos institucionalizados permiten que los ciudadanos elijan a los candidatos o partidos, por las políticas públicas que han desarrollado y no por carisma o demagogias de un candidato. Además estos partidos deberán responder a sus ciudadanos sobre la promoción de dichas políticas al momento de estar en el poder

La característica de los partidos como instituciones y su conglomeración como el sistema de partidos interactuando dentro del legislativo puede marcar la diferencia de las políticas públicas nacionales. El politólogo Giovanni Sartori reporta que en los sistemas bipartidistas - el gobierno lo manejan 2 partidos, donde se alternan el poder y aunque ideológicamente tengan diferencias bien marcadas, se manejan una tendencia ideológica similar-. Similar es el caso del sistema de pluralismo moderado – donde existen hasta 6

partidos, con similitudes ideológicas, hay alta capacidad de consensos, las políticas de los partidos nunca son extremistas, el electorado responde a una ideología de centro, en general los ciudadanos se identifican con esos partidos, constituyendo gobiernos viables; el Legislativo llega a consensos y ejecuta políticas en donde ciudadanos y políticos encuentran un punto de concordancia, consecuentemente existe la continuidad de las políticas y el legislativo no es una traba para la gobernanza del Ejecutivo, y en general se gobierna por el bien común.

Mientras tanto se advierte que los sistemas de partidos de atomización, es decir aquellos donde existen más de 9 partidos (como es el caso ecuatorianos donde hasta 2009 se registraron 13 partidos e incluso 160 movimientos políticos) Consejo Nacional Electoral(2009). Esto produce una estructura con alta dispersión ideológica y consensual, que repercute directamente sobre las políticas públicas que deberían ser impulsadas por los partidos, retroalimentadas con la oposición y hacer las respectivas evaluaciones, seguimiento e incluso reforma de políticas para que respondan a las necesidades de las personas. Bajo esta estructura la ciudadanía percibe la ingobernabilidad y la deslegitimación del legislativo, consecuentemente se da un golpe y retroceso a la democracia.

En el congreso de 2006, el gobierno del Partido Sociedad Patriótica (PSP) tan solo contaba con 24 diputados (Consejo Nacional Electoral) de su partido los demás se mantenían como oposición pues habían sido quienes impulsaron la salida del Presidente de la República Lucio Gutiérrez y en sucesión llegó el Vicepresidente Alfredo Palacios a la Presidencia quien en su discurso de finalización de gobierno se pronunció sobre la incapacidad de concesos con el legislativo y de promover políticas públicas.

En el 2006 el Congreso constaba, según perfiles de opinión pública, con una credibilidad del 3%, al 2007 el nuevo Congreso tendría un 4%. (CIMA Y CENTRO NACIONAL DE CONSULTARÍA, 2006). El Presidente entrante era Rafael Correa, su partido no presentó candidaturas legislativas, por lo que los 100 congresistas (28 PRIAN, 24 PSP, 13 PSC, 8 ID, 6 Pachacutik, 6 PRE, 4 RED, 5 UDC, 3 MPD, 1 ARE, 1 NP, 1 Partido Socialista Ecuatoriano) sería oposición neta, sin embargo este congreso cesó sus funciones en septiembre de 2007, cuando se posicionó la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) para la reforma constitucional ecuatoriana, en este órgano legislativo, el oficialismo MPAIS obtuvo la mayoría absoluta con 80, de los 130 curules es decir con el 62%, su mayoría legislativa absorbente les permitiría imponer en la Constitución sus intereses respecto a la educación nacional.

La nueva carta magna, así como la anterior, toparía temas educativos, estos deberían reflejar las necesidades y demandas ciudadanas, enmarcado en la teoría e ideología que el gobierno de turno y su movimiento había presentado en campaña y el electorado había respaldado. Tomó 10 meses (del 30 de noviembre de 2007 al 28 de septiembre de 2008) la legislación de la nueva Constitución. Mientras tanto, en 2007, no existía poder legislativo estable y en funciones permanentes que pueda ajustar las leyes o las políticas públicas conforme la ciudadanía demandaba, el cuerpo legislativo estaba enfocado en la formación de la Constitución. Consecuentemente la educación se rigió conforme el sistema político no eleccionario es decir la burocracia gubernamental, ejercida a través de la Secretaría Nacional de Desarrollo (SENPLADES) una instancia adscrita al Ejecutivo, la cual se encargaría del diseño del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, agenda de gobierno

formado bajo la cosmovisión del Buen Vivir, la educación se enmarcaría dentro del objetivo nacional de “mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía”.

Este plan estuvo vigente hasta la nueva constitución, varios de los proyectos se los puso en marcha en dicho año y el presupuesto total designado a las metas educativas fue del 7,8% del total del PGE, lo cual representó USD 1.412 millones con 400.401 mil.

Cuadro N° 3 *Programas y Objetivos de la educación conforme el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*

Objetivo 2. Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía	
Políticas	Estrategias
2.1. Impulsar el acceso universal a educación de calidad	<ol style="list-style-type: none"> 1. Generación de esfuerzos públicos sostenidos para garantizar el acceso universal a la educación, promoviendo alianzas con organizaciones y gobiernos locales, dando mayor peso a la comunidad en la gestión participativa del sistema escolar. 2. Promoción de incrementos progresivos en el presupuesto para educación. 3. Eliminación de barreras económicas que impiden el acceso universal a la educación (contribución voluntaria para la matrícula, textos escolares, etc.). 4. Creación de partidas docentes para el nivel inicial, básico y medio y garantizar que no haya escuela sin maestros, particularmente en el ámbito rural. 5. Utilización de medios masivos de comunicación para generar procesos de alfabetización y de educación continua. 6. Articulación entre programas de alfabetización, titularización de tierras y el fondo Promujeres. 7. Conformación de Comités de Vigilancia para el tratamiento de los casos de delitos sexuales en el ámbito educativo. 8. Eliminación de barreras arquitectónicas que impiden el acceso de discapacitados en los centros educativos.
2.2. Impulsar una educación de calidad, intercultural e inclusiva, desde un enfoque de derechos para fortalecer la formación ciudadana, la unidad en la diversidad y desarrollar plenamente las capacidades de las personas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Impulso para la articulación entre niveles educativos (inicial, básico, medio y superior). 2. Promoción de enfoques de interculturalidad, derechos, género y sustentabilidad en los procesos pedagógicos. 3. Promoción de articulaciones con organizaciones y gobiernos locales para mejorar la calidad de los procesos educativos. 4. Articulación de programas públicos de alimentación escolar, nutrición y los de reactivación productiva para mejorar las sinergias y emplear alimentos autóctonos. Extender el alcance de estas políticas al conjunto de la población y su situación alimentaria. 5. Articulación entre el sistema educativo y los procesos de desarrollo endógeno. 6. Fomento a la participación de la familia y las organizaciones sociales en el proceso educativo.
2.3. Generar capacidades para el desarrollo humano sustentable y procesos de formación continua para la vida, con enfoque de género, generacional e interculturalidad	<ol style="list-style-type: none"> 1. Difusión de la experiencia de los adultos mayores involucrándolos como facilitadores de procesos de formación de adultos. 2. Promoción del acceso prioritario de los grupos menos favorecidos (indígenas, afroecuatorianos, mujeres, poblaciones rurales, discapacitados) a procesos de formación de adultos (alfabetización y culminación de los niveles de instrucción). 3. Creación de un Plan Nacional de Capacitación para la población, orientado al fortalecimiento de las actividades de gestión y producción. 4. Generación de un sistema territorializado para la identificación de necesidades de formación de adultos y apoyo a su puesta en marcha a través de alianzas con gobiernos locales. 5. Fomento a la participación de organizaciones sociales para identificar prioridades de capacitación y formación de adultos. 6. Creación de mecanismos de crédito que faciliten los procesos de educación de adultos. 7. Promoción y fortalecimiento de la organización social en torno a procesos de formación permanente de adultos. 8. Capacitación de la población en el uso de nuevas tecnologías de información y comunicación. 9. Democratización del acceso a Internet mediante la dotación del servicio a establecimientos educativos públicos de todos los niveles y la implantación de tele centros en zonas rurales y urbano marginales. 10. Promoción de medios de comunicación alternativos locales.
2.4. Fortalecer el sistema de educación intercultural bilingüe	<ol style="list-style-type: none"> 1. Articulación entre la educación intercultural bilingüe y las organizaciones indígenas para mejorar contraloría social y el apoyo mutuo entre las comunidades y los centros educativos. 2. Evaluación participativa y reforma de la educación intercultural bilingüe desde las organizaciones indígenas de cada región con el fin de fortalecerla en el marco de la autonomía del subsistema.
2.5. Promover la investigación científica y la innovación tecnológica para propiciar procesos sostenibles de desarrollo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Incremento de la inversión en ciencia y tecnología. 2. Promoción de procesos sostenidos de formación académica de investigadores/as. 3. Fomento de procesos de articulación entre los sectores académico, gubernamental y productivo. 4. Fortalecimiento del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología. 5. Promoción de programas de extensión universitaria. 6. Establecimiento de programas de becas de investigación de acuerdo a las prioridades nacionales. 7. Ampliación de la difusión de los resultados obtenidos en las investigaciones realizadas.
2.6. Promover el acceso a la información y a las nuevas tecnologías de información y comunicación para fortalecer el ejercicio de la ciudadanía	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dotación de acceso a Internet para los establecimientos educativos públicos de todos los niveles. 2. Impulso a la implantación de tele centros en zonas rurales y urbano marginales. 3. Consecución, en los medios de comunicación, para que asuman su responsabilidad educativa, regulen su programación desde la perspectiva de derechos humanos, equidad de género, interculturalidad y se definan espacios de comunicación pública para la educación alternativa y/o masiva que dejen de lado la discriminación, el sexismo y la promoción de la violencia. 4. Establecimiento de incentivos para la comunicación alternativa, basada en derechos y promotora de la ciudadanía. Instauración de premios e incentivos para los programas de comunicación escrita, radial, televisiva y/o alternativos. 5. Promoción de medios de comunicación alternativos locales.

Cuadro N° 4 Programas y Presupuestos para la educación conforme el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010

Objetivo	Organo Encargado	Proyecto	USD Destinados en millones	% sobre recursos destinados a educación
2,1	Min. Educación	DINSE - CONSTRUCCIONES, REPARACIONES, ADECUACIONES, DOTACION DE EQUIPOS Y MOBILIARIO PARA LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS FISCALES Y FISCOMISIONALES GRATUITOS (FONDOS FAC).	40,39	2,86%
2,1		MEJORAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA	63,94	4,53%
2,1		DINSE - OBRAS DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA	4,66	0,33%
2,1		UNIVERSALIZACION DE LA EDUCACION BASICA	66,50	4,71%
2,1		UEB - ESCUELAS DEL MILENIO	23,03	1,63%
2,1		UEB - UNIFORMES ESCOLARES GRATUITOS	2,50	0,18%
2,1		UEB - TEXTOS ESCOLARES GRATUITOS	7,49	0,53%
2,1		MINGA PARA UN ECUADOR QUE SE EDUCA	0,25	0,02%
2,1		PROGRAMAS DE PROMOCION DEL DESARROLLO HUMANO A TRAVES DE LA EDUCACION	6,99	0,50%
2,1		DINSE - CONSTRUCCIONES, REPARACIONES, ADECUACIONES, DOTACION DE EQUIPOS Y MOBILIARIO PARA LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS FISCALES Y FISCOMISIONALES GRATUITOS (FONDOS FAC).	40,39	2,86%
2,1		DINSE - OBRAS DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA	4,66	0,33%
2,1		UEB - TEXTOS ESCOLARES GRATUITOS	7,49	0,53%
2,1		UEB - ESTÍMULOS A LA JUBILACIÓN Y CREACIÓN DE NUEVAS PARTIDAS DOCENTES	30,00	2,12%
2,1		PROGRAMA DE CAPACITACIÓN DOCENTE	0,00	0,00%
2,1		UEB - REGISTRO, CALIFICACIÓN Y ASIGNACIÓN DE RECURSOS HUMANOS PARA EL SISTEMA EDUCATIVO	0,00	0,00%
2,1		OBRAS PUBLICAS	4,42	0,31%
2,1		POLÍTICA DE REMUNERACIONES DEL SECTOR EDUCATIVO	908,24	64,30%
2,1		IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN (SNE)	0,00	0,00%
2,1		UEB - IMPLEMENTAR EL PRIMER CENSO DEL SISTEMA EDUCATIVO	1,50	0,11%
TOTAL EN OBJETIVO DE CALIDAD Y UNIVERSALIDAD			1.212,45	85,84%
2,2	Min. Educación	MEJORA EN MANEJO DE RECURSOS HUMANOS Y PROVISION DE EDUCACION INICIAL	1,00	0,07%
2,2		PROGRAMA DE REFORMA DEL BACHILLERATO	0,00	0,00%
2,2		MEJORAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA	63,94	4,53%
2,2		MINGA PARA UN ECUADOR QUE SE EDUCA	0,25	0,02%
2,2		PROGRAMAS DE PROMOCION DEL DESARROLLO HUMANO A TRAVES DE LA EDUCACION	6,99	0,50%
2,2		PROGRAMA SISTEMA INTEGRADO DE ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN -SIAN-	55,00	3,89%
2,2		PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR PAE	30,00	2,12%
TOTAL EN OBJETIVO DE IMPULSAR EDUCACION DE CALIDAD E INTEGRACION CULTURAL			157,18	11,13%
2,3	Min. Educación	UEB - ESCUELAS DEL MILENIO	23,03	1,63%
2,3		FORTALECIMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACION CONFERENCIA EPISCOPAL	16,00	1,13%
2,3		PROGRAMA NACIONAL DE EDUCACIÓN BÁSICA PARA JÓVENES Y ADULTOS	0,00	0,00%
TOTAL OBJETIVO DE DESARROLLO SUSTENTABLE Y FORMACION CONTINUA			39,03	2,76%
2,4	Min. Educación	CENTROS CULTURALES COMUNITARIOS	0,30	0,02%
2,4		PROYECTO CULTURAL	1,30	0,09%
2,4		DIALOGO INTERCULTURAL	0,00	0,00%
TOTAL EN OBJETIVO DE EDUCACION INTERCULTURAL Y BILINGÜE			1,60	0,11%
2,6	Min. Educación	DESARROLLO TECNOLOGICO E INVESTIGACION CIENTIFICA	0,25	0,02%
2,6		PROGRAMA DE BECARIOS	1,88	0,13%
2,6		MEJORAMIENTO DE LA RED DE BIBLIOTECAS PÚBLICAS	0,00	0,00%
TOTAL EN OBJETIVO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y NUEVA TECNOLOGIA			2,13	0,15%
TOTAL USD DESTINADOS A EDUCACIÓN EN PND 2007			1.412,40	

Fuente: SENPLADES, <http://plan2007.senplades.gob.ec/>

Elaborado por: La autora

En el Sistema Político- Legislativo

En la Constitución

Las políticas de este plan ejercieron presión sobre los asambleístas constituyentes, el Ejecutivo contaba con asesores españoles tales como Marco Aparicio Wilelmi, Francisco Palacio Romeo y Roberto Viciano trabajan en el departamento de asesoría externa de la presidencia de la Asamblea, específicamente en el área jurídica.) Trabajando en conjunto con los asambleístas del bloque oficialista y dominante de la Asamblea Constituyente.

La estructura administrativa así como los principios y derechos educativos fueron muy similares a los que SENPLADES había delineado desde 2007. La normativa delinea a la educación como uno de los pilares del Buen Vivir, la Carta Magna en su totalidad se la redactó bajo la cosmovisión del Buen Vivir, en la cual se recopilaba al Estado como el garante de diferentes derechos hacia los ciudadanos como por ejemplo, educación, salud, hábitat y vivienda, igualdad y equidad, comunicación e información, soberanía alimentaria, entre otras. En cuanto a educación los derechos educativos que éste régimen conformó fueron:

Art. 26 se estableció que La educación es un derecho de las personas a lo largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado. Constituye un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal, garantía de la igualdad e inclusión social y condición indispensable para el buen vivir. Las personas, las familias y la sociedad tienen el derecho y la responsabilidad de participar en el proceso educativo.

También se caracterizó a la educación como un eje estratégico que debería ser de calidad y calidez y que se centre en el ser humano, que sea participativa, intercultural, obligatoria y

que impulse diferentes valores democráticos y desarrolle capacidades creativas y para el trabajo. (Constitución del Ecuador, Art. 27)

Así mismo se aseguró universalidad y laicidad de la educación hasta el bachillerato, la gratuidad de la educación pública hasta el nivel superior y que esta responderá al interés público. (Constitución del Ecuador, Art. 28)

Finalmente se pronuncia la libertad de cátedra y la libertad de lengua y cultura en la enseñanza. (Constitución del Ecuador, Art. 29)

Más adelante la Constitución especifica los campos de acción y prioridades del sistema educativo ecuatoriano. Dentro del Título VII del Régimen del Buen Vivir, en su capítulo primero sección primera de Educación:

Art. 343.- El sistema nacional de educación tendrá como finalidad el desarrollo de capacidades y potencialidades individuales y colectivas de la población, que posibiliten el aprendizaje, y la generación y utilización de conocimientos, técnicas, saberes, artes y cultura. El sistema tendrá como centro al sujeto que aprende, y funcionará de manera flexible y dinámica, incluyente, eficaz y eficiente.

El sistema nacional de educación integrará una visión intercultural acorde con la diversidad geográfica, cultural y lingüística del país, y el respeto a los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades.

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

El Estado ejercerá la rectoría del sistema a través de la autoridad educativa nacional, que formulará la política nacional de educación; asimismo regulará y controlará las actividades relacionadas con la educación, así como el funcionamiento de las entidades del sistema.

Art. 345.- La educación como servicio público se prestará a través de instituciones públicas, fiscomisionales y particulares. En los establecimientos educativos se proporcionarán sin costo servicios de carácter social y de apoyo psicológico, en el marco del sistema de inclusión y equidad social.

Art. 346.- Existirá una institución pública, con autonomía, de evaluación integral interna y externa, que promueva la calidad de la educación.

Art. 347.- Será responsabilidad del Estado:

- 1. Fortalecer la educación pública y la coeducación; asegurar el mejoramiento permanente de la calidad, la ampliación de la cobertura, la infraestructura física y el equipamiento necesario de las instituciones educativas públicas.*
- 2. Garantizar que los centros educativos sean espacios democráticos de ejercicio de derechos y convivencia pacífica. Los centros educativos serán espacios de detección temprana de requerimientos especiales.*
- 3. Garantizar modalidades formales y no formales de educación.*

4. *Asegurar que todas las entidades educativas impartan una educación en ciudadanía, sexualidad y ambiente, desde el enfoque de derechos.*
5. *Garantizar el respeto del desarrollo psicoevolutivo de los niños, niñas y adolescentes, en todo el proceso educativo.*
6. *Erradicar todas las formas de violencia en el sistema educativo y velar por la integridad física, psicológica y sexual de las estudiantes y los estudiantes.*
7. *Erradicar el analfabetismo puro, funcional y digital, y apoyar los procesos de post-alfabetización y educación permanente para personas adultas, y la superación del rezago educativo.*
8. *Incorporar las tecnologías de la información y comunicación en el proceso educativo y propiciar el enlace de la enseñanza con las actividades productivas o sociales.*
9. *Garantizar el sistema de educación intercultural bilingüe, en el cual se utilizará como lengua principal de educación la de la nacionalidad respectiva y el castellano 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.*
10. *Asegurar que se incluya en los currículos de estudio, de manera progresiva, la enseñanza de al menos una lengua ancestral.*

11. Garantizar la participación activa de estudiantes, familias y docentes en los procesos educativos.

12. Garantizar, bajo los principios de equidad social, territorial y regional que todas las personas tengan acceso a la educación pública.

Art. 348.- La educación pública será gratuita y el Estado la financiará de manera oportuna, regular y suficiente. La distribución de los recursos destinados a la educación se regirá por criterios de equidad social, poblacional y territorial, entre otros.

El Estado financiará la educación especial y podrá apoyar financieramente a la educación fiscomisional, artesanal y comunitaria, siempre que cumplan con los principios de gratuidad, obligatoriedad e igualdad de oportunidades, rindan cuentas de sus resultados educativos y del manejo de los recursos públicos, y estén debidamente calificadas, de acuerdo con la ley. Las instituciones educativas que reciban financiamiento público no tendrán fines de lucro.

La falta de transferencia de recursos en las condiciones señaladas será sancionada con la destitución de la autoridad y de las servidoras y servidores públicos remisos de su obligación.

Art. 349.- El Estado garantizará al personal docente, en todos los niveles y modalidades, estabilidad, actualización, formación continua y mejoramiento pedagógico y académico; una remuneración justa, de acuerdo a la profesionalización, desempeño y méritos académicos. La ley regulará la carrera docente y el escalafón; establecerá un sistema

nacional de evaluación del desempeño y la política salarial en todos los niveles. Se establecerán políticas de promoción, movilidad y alternancia docente.

En el Plan Nacional

Tras la aprobación de la Constitución 2008, se generó el nuevo plan nacional de gobierno, titulado Plan nacional del Buen Vivir, este plan estratégico de 4 años de gobierno contempló exactamente los mismos objetivos publicados en el Plan Nacional de Desarrollo del 2007, ya explicado anteriormente, este plan es congruente con la Carta Magna.

En las leyes

Bajo estas normativas entraría en vigencia las reformas de las leyes nacionales para que se ajusten tanto a la Carta magna como al Plan Nacional del Buen Vivir 2009- 2013 y la política pública vigente. De esas reformas legislativas se encargaría la Asamblea Nacional electa en abril de 2009. Dicha Asamblea fue integrada por 48% de asambleístas de Alianza País con un total de 59 personas y los restantes 65 curules los ocuparon 18 diferentes organizaciones políticas. El oficialismo tenía una amplia ventaja sobre la oposición para consolidar el proyecto político de MPAIS en el campo educativo.

La ley articulada fue la Ley de Educación Intercultural (LEI), su aprobación se dio con 116 votos, (Hoy, 2011, abril 02) esta ley siguió la línea de Buen Vivir, también plasmado en la Constitución y desarrollados antes de la misma Constitución, en 2007. Así mismo los exaltados principios de interculturalidad y plurinacionalidad consagrados en la Carta Magna (Ley Orgánica de Educación Intercultural, Art. 1) y establece las regulaciones

básicas para la estructura, los niveles y modalidades, modelo de gestión, el financiamiento y la participación de los actores del Sistema Nacional de Educación.

En su artículo 2 la ley nombra 38 principios en base a los cuales se regirá la educación del país. Los principios descritos son: universalidad, educación por el cambio, libertad, interés superior de niños y adolescentes, atención prioritaria, desarrollo de procesos, aprendizaje permanente, educación en valores, enfoque en derechos, igualdad de género, educación para la democracia, comunidad de aprendizaje, participación ciudadana, corresponsabilidad, motivación, evaluación, flexibilidad, cultura de paz y solución de conflictos, investigación, construcción y desarrollo permanente de conocimientos, equidad e inclusión, calidad y calidez, integralidad, laicismo, interculturalidad y plurinacionalidad, identidades culturales, plurilingüismo, pluralismo político e ideológico, articulación, unicidad y apertura, obligatoriedad, gratuidad, acceso y permanencia, transparencia y exigibilidad y rendición de cuentas, escuelas saludables y seguras, convivencia armónica, pertinencia.

De estos múltiples principios, muchos de ellos reinciden en las ideas de pluralidad, igualdad, prioridad, plurinacionalidad, calidad educativa y democracia. Por la finalidad de la educación en la sociedad democrática he seleccionado los principios más importantes.

- a) Desarrollo de procesos.- Los niveles educativos deben adecuarse a ciclos de vida de las personas, a su desarrollo cognitivo, afectivo y psicomotriz, capacidades, ámbito cultural y lingüístico, sus necesidades y las del país, atendiendo de manera particular la igualdad real de grupos poblacionales históricamente excluidos o cuyas

desventajas se mantienen vigentes, como son las personas y grupos de atención prioritaria previstos en la Constitución de la República;

- b) Educación en valores.- La educación debe basarse en la transmisión y práctica de valores que promuevan la libertad personal, la democracia, el respeto a los derechos, la responsabilidad, la solidaridad, la tolerancia, el respeto a la diversidad de género, generacional, étnica, social, por identidad de género, condición de migración y creencia religiosa, la equidad, la igualdad y la justicia y la eliminación de toda forma de discriminación;
- c) Educación para la democracia.- Los establecimientos educativos son espacios democráticos de ejercicio de los derechos humanos y promotores de la cultura de paz, transformadores de la realidad, transmisores y creadores de conocimiento, promotores de la interculturalidad, la equidad, la inclusión, la democracia, la ciudadanía, la convivencia social, la participación, la integración social, nacional, andina, latinoamericana y mundial;
- d) Participación ciudadana.- La participación ciudadana se concibe como protagonista de la comunidad educativa en la organización, gobierno, funcionamiento, toma de decisiones, planificación, gestión y rendición de cuentas en los asuntos inherentes al ámbito educativo, así como sus instancias y establecimientos. Comprende además el fomento de las capacidades y la provisión de herramientas para la formación en ciudadanía y el ejercicio del derecho a la participación efectiva;

- e) Corresponsabilidad.- La educación demanda corresponsabilidad en la formación e instrucción de las niñas, niños y adolescentes y el esfuerzo compartido de estudiantes, familias, docentes, centros educativos, comunidad, instituciones del Estado, medios de comunicación y el conjunto de la sociedad, que se orientarán por los principios de esta ley;

- f) Evaluación.- Se establece la evaluación integral como un proceso permanente y participativo del Sistema Educativo Nacional;

- g) Investigación, construcción y desarrollo permanente de conocimientos.- Se establece a la investigación, construcción y desarrollo permanente de conocimientos como garantía del fomento de la creatividad y de la producción de conocimientos, promoción de la investigación y la experimentación para la innovación educativa y la formación científica;

- h) Calidad y calidez.- Garantiza el derecho de las personas a una educación de calidad y calidez, pertinente, adecuada, contextualizada, actualizada y articulada en todo el proceso educativo, en sus sistemas, niveles, subniveles o modalidades; y que incluya evaluaciones permanentes. Así mismo, garantiza la concepción del educando como el centro del proceso educativo, con una flexibilidad y propiedad de contenidos, procesos y metodologías que se adapte a sus necesidades y realidades fundamentales. Promueve condiciones adecuadas de respeto, tolerancia y afecto, que generen un clima escolar propicio en el proceso de aprendizajes;

- i) Plurilingüismo.- Se reconoce el derecho de todas las personas, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades a formarse en su propia lengua y en los idiomas oficiales de relación intercultural; así como en otros de relación con la comunidad internacional;
- j) Pluralismo político e ideológico.- Se garantiza un enfoque pluralista de las diversas corrientes e ideologías del pensamiento universal. Se prohíbe el adoctrinamiento y el proselitismo tanto en sus contenidos como en sus prácticas;
- k) Escuelas saludables y seguras.- El Estado garantiza, a través de diversas instancias, que las instituciones educativas son saludables y seguras. En ellas se garantiza la universalización y calidad de todos los servicios básicos y la atención de salud integral gratuita;
- l) Pertinencia.- Se garantiza a las y los estudiantes una formación que responda a las necesidades de su entorno social, natural y cultural en los ámbitos local, nacional y mundial.

Estos principios se enlazan directamente con el Plan decenal de Educación, e incluso con los principales objetivos de una política pública de salud, el desarrollo de la persona y la democracia, sin embargo parecería que hay un deslindamiento con los principios del Plan Nacional del Buen Vivir, ya que se deja uno de los principales pilares, la economía solidaria y el socialismo del siglo XXI. Sin embargo en la Ley en el art.3 numeral g. La contribución al desarrollo integral, autónomo, sostenible e independiente de las personas para garantizar la plena realización individual, y la realización colectiva que permita en el

marco del Buen Vivir o Sumak Kawsay; así mismo la ley prevé la dependencia de la educación al Buen Vivir, en el Art. 19 se establece que el Sistema Nacional de Educación forma parte del Sistema Nacional de Inclusión y Equidad, sus políticas observarán respecto al régimen del Buen Vivir.

Con ello los principios de democracia, emprendimiento, la congruencia con el sistema productivo nacional, las libertades, quedan sujetos a la alineación que dichos conceptos tengan dentro del Plan Nacional del Buen Vivir.

En cuanto a las garantías que el Estado se confiere respecto a la educación, el art. 6 de la LEI las detalla, entre las más destacables están:

1. Incluir en los currículos de estudio, de manera progresiva, la enseñanza de, al menos, un idioma ancestral; el estudio sistemático de las realidades y las historias nacionales no oficiales, así como de los saberes locales;
2. Coordinar acciones con sistemas y subsistemas complementarios con los distintos niveles de gobierno, así como con los sectores privados y de la sociedad civil a fin de garantizar una educación de calidad;
3. Garantizar una educación para la democracia, sustentada en derechos y obligaciones; en principios y valores, orientada a profundizar la democracia participativa de los miembros de la comunidad educativa;

4. Garantizar una educación integral que incluya la educación en sexualidad, humanística, científica como legítimo derecho al buen vivir; y,
5. Garantizar que los planes y programas de educación inicial, básica y el bachillerato, expresados en el currículo, fomenten el desarrollo de competencias y capacidades para crear conocimientos y fomentar la incorporación de los ciudadanos al mundo del trabajo.

La Ley de Educación Intercultural era el último instrumento en ser articulado conforme la política, con estrategias específicas, de esta forma dentro de ella se encontró las siguientes acciones que potencializan los 8 objetivos de la política pública.

Cuadro N°5 Coincidencias entre el Plan Decenal y la Ley de Educación Intercultural

Objetivos		Acciones enmarcadas en la Ley de Educación Intercultural	
1	UNIVERSALIZACIÓN DE LA EDUCACION INICIAL DE 0 A 5 AÑOS	DT 1 6ta.- Los jardines que sólo ofrezcan el 1er año de educación básica deberán convertirse en centros de educación inicial .	art. 40 La educación inicial se articula con la educación básica. Es obligación del estado la educación de los niños de 3 a 5 años y mantienen corresponsabilidad con la comunidad y la familia.
2	UNIVERSALIZACIÓN DE LA EDUCACION BÁSICA GENERAL DE PRIMERO A DECIMO GRADO	art. 2 iniso ff Principio de Gratuidad y DG ² 4ta: El Ministerio será responsable de dotar de textos, cuadernos, uniformes y desayuno escolar de forma gratuita para los niños y adolescentes del sistema público y fiscomisionado. Como normativas que impulsan la eliminación de barreras económicas para ingresar al sistema educativo	art.42.- la educación básica está compuesta por 10 años de estudio. DT 6ta: Todas las escuelas deberán ofrecer el ciclo básico hasta décimo de básica. Deberan adecuar las jornadas o infraestructura para conseguirlo.
3	INCREMENTO DE LA MATRICULA EN EL BACHILLERATO HASTA ALCANZAR AL MENOS EL 75% DE LA POBLACION EN LA EDAD CORRESPONDIENTE	art.43.- El bachillerato se compone de 3 años que desarrolla las capacidades de aprendizaje y los prepara para el trabajo, emprendimiento y educación superior. Crea Bachillerato en ciencias, técnico que permiten el ingreso al mercado laboral	art. 6 Es obligatoriedad del Estado la Universalidad de la Educación desde inicial hasta Bachillerato. DT 6ta: Los colegios que ofrecen sólo 8vo, 9no y 10mo año escolar cerrarán dicha oferta y abrirán la oferta del bachillerato de 1ero a 3er año de bachillerato. Se realizará el bachillerato unificado.
4	ERRADICACIÓN DEL ANALFABETISMO Y FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN CONTINUA PARA ADULTOS	art. 49 Educación artesanal ofrece a personas adultas la facilidad de culminar es ciclo básico y ofrece formación artesana.	Art.50.- Generar programas de educación para adultos con educación inconclusa
5	MEJORAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y EL EQUIPAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS	art. 6 es Obligatoriedad del Estado garantizar la calidad de instituciones públicas. art. 36.- de los gobiernos autónomos municipales tiene las facultades de planificar y financiar el espacio público para apoyar la construcción o mantenimiento de instituciones de calidad, apoyar sistemas de acceso a las tecnologías, dar mantenimiento de bibliotecas y centros culturales relacionados.	DG: 6 Los gobiernos centrales tienen a cargo la construcción y mantenimiento de las instituciones. DT 15ava: El Ministerio de Educación y el de Telecomunicaciones y Ciencia dotarán de conectividad a todos los centros educativos del país que permitan cumplir los objetivos.
6	MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD Y EQUIDAD DE LA EDUCACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN	art.30-31.- Creación del Consejo Académico del Circuito Educativo con competencias de vigilar el cumplimiento de estándares educativos, implementar programas educativos interinstitucionales, elaborar plan de inversión del circuito.	art. 67-68 Creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa, encargado de elaborar las evaluaciones para la gestión educativa, rendimiento académico de los estudiantes, desempeño de directivos y docentes, desempeño institucional, aplicación del currículo u otros.
		art.102.- se tendrá en cuenta los títulos de los aspirantes a ser docentes, art.112.- Del desarrollo profesional, se dará incentivos académicos de becas o incentivos económicos a los docentes a los profesores mejor puntuados. Art. 113.- Categorías del escalafón y requisitos de ascenso: dependen netamente de títulos profesionales, cursos de formación y puntaje de evaluaciones.	DG: 6 Se prohíbe a la comunidad educativa promover o provocar la paralización del sistema educativo. DT 9na: La Autoridad educativa Nacional realizará el Plan Nacional de Educación. El plan contemplará las realidades socioeconómicas y geográficas.
7	REVALORIZACIÓN DE LA PROFESIÓN DOCENTE, DESARROLLO PROFESIONAL, CONDICIONES DE TRABAJO Y CALIDAD DE VIDA	art.117.- La jornada laboral es de 8 horas, art. 125.- concesión de estímulos a los profesionales que realicen publicaciones educativas, investigaciones, den aportes a la comunidad, para perfeccionamiento en el extranjero. DT 5ta: Homologación del escalafon docente comenzando en categoría J desde USD 500 hasta más de 1590 en la AA	DT 12va: Los docentes y escuelas que sean parte del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe, por 10 años recibirán un presupuesto preferencial para equiparar las condiciones de capacitación al docente, infraestructura educativa, implementación de tecnologías
8	AUMENTO DEL 0,5% ANUAL EN LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR EDUCATIVO EN EL PIB HASTA ALCANZAR AL MENOS EL 6%	art. 20 la asignación y distribución de recursos destinados a articulación combina y articula los principios de equidad social, población y territorio. Se tomarán medidas que favorezcan a segmentos que estén en situación de riesgo para compensar desigualdades	Art. 82 Garantizar una distribución equitativa que asegure el funcionamiento del Sistema de Educación Intercultural a fin de fortalecer la calidad

1DT: Disposición Transitoria de la LEI. 2 DG: Disposición General de la LEI.

Fuente: Ley de Educación Intercultural, Plan Decenal de educación. Elaboración: La autora

En los Programas de Educación

A partir de la inserción del Plan Decenal en el sistema educativo, se han implementado diversos programas enfocados a cumplir con sus objetivos. Pese a que varias acciones se iniciaron previas a la estructura jurídica constitucional y normas orgánicas en educación, éstas se ajustan a la ley, al Plan Nacional del Buen Vivir, a la Constitución y al Plan Decenal. A continuación se pone en evidencia algunos de estos proyectos relacionados con la calidad educativa, la erradicación del analfabetismo y el incremento de la población con formación en bachillerato:

2.4.1 Alfabetización: Los programas de alfabetización se iniciaron con mayor fuerza y contenido en el 2007, el Ministerio de Educación, en conjunto con organizaciones internacionales, ONG nacionales y su división de Dirección Nacional de Educación Permanente Popular, estructuró los objetivos mínimos de alfabetización además como los programas por medio de los cuales los alcanzarían. El programa de “Educación Básica para Jóvenes y Adultos” (EBJA) integra 4 programas para el campo de alfabetización y post-alfabetización con la finalidad de inducir a los jóvenes y adultos a retomar sus estudios básicos o de bachillerato, cual hace referencia a la política 2, 3 y por supuesto cumplir con la política 4 del plan decenal de erradicación del analfabetismo. El Programa EBJA está destinado a la población de 15 años en adelante, que nunca fue a la escuela o lo hizo hasta el tercer grado, sin lograr la consolidación de la lectura, la escritura y la matemática básicas; estos programas se trabajan en conjunto con los gobiernos locales y las estructuras seccionales de la de Dirección Nacional de Educación Permanente Popular.

Los programas son:

- a) Los que constan en los Acuerdos Ministeriales 312, 313, 314 y 382; en los cuales se indica que los alumnos de segundo año de bachillerato inicien en el programa de alfabetización de adultos.

- b) El Manuela Sáenz, es un programa de post- alfabetización que tiene una duración de 400 lecciones divididas en 4 módulos por igual y tienen un periodo de duración de 5 meses, los módulos tratan derechos, trabajos, salud-medioambiente y cultura respectivamente. Con esta formación se obtiene la titulación primaria y con ello las personas pueden seguir al ciclo de bachillerato. (<http://www.pichincha.gob.ec>)

En el módulo 1.- Denominado "Nuestros derechos".- Conocen sobre lo que sucede en nuestro país y el mundo; conocer y exigir los derechos y las responsabilidades que se encuentran en diferentes documentos escritos, como en la Constitución, en la Declaración de los Derechos Humanos, en el código de la Niñez y el Código del Trabajo, entre otros. (100 lecciones).

En el módulo 2.- Titulado "Nuestro trabajo".- Se orienta a ofrecer una educación integral en el adulto, tanto en lo académico como también en el aspecto humano, para que sea capaz de auto realizarse y ser el protagonista de su existencia y un agente transformador de esta sociedad. Las materias que constan en este módulo son: Lenguaje y Comunicación, matemáticos, Ciencias Naturales, Estudios Sociales, Inserción de Valores, Legislación Laboral y Desarrollo Microempresa... (100 lecciones).

En el módulo 3.- Designado como "Nuestra salud y ambiente".- Se orienta a ofrecer una educación integral a jóvenes y adultos, tanto en lo académico como en el aspecto humano, para logren auto realizarse y ser protagonistas de su existencia y convertirse en agentes transformadores de esta sociedad. Las materias que constan en este módulo son: Lenguaje y Comunicación, Matemáticas, Ciencias Naturales, Estudios Sociales, Inserción de Valores y Legislación Laboral. (100 lecciones).

El módulo 4.- llamado "Nuestra cultura".- Responde a la necesidad de conocer con mayor profundidad nuestros orígenes, tradiciones y costumbres; la forma de vida de diferentes nacionalidades y pueblos del Ecuador; así como aspectos importantes de las provincias y ciudades de nuestro país en los tiempos actuales en una estrecha relación pasado – presente. Las materias que constan en este módulo son: Lenguaje y Comunicación, Matemáticas, Ciencias Naturales, Estudios Sociales, Capacitándonos y Lecturas... (100 lecciones).

- c) El Dolores Caguango: Programa de alfabetización enfocado a la población analfabeta quichua hablante.
- d) El “Yo si Puedo”: programa cubano de alfabetización que tiene una duración de 3 meses y 1 semana.

Estos programas han permitido que algunas provincias del país se declaren como zonas libres de analfabetismo, al menos de analfabetismo puro y analfabetismo funcional. Ese ha sido el caso de Pichincha, en diciembre de 2008, tras alfabetizar 27.538 personas, quedando así conun

nivel de analfabetismo por debajo del 2%, y el cual se sigue reformando con la continuidad de los programas yo si puedo.

Bachillerato unificado

El Ministerio de educación califica al sistema de bachillerato por especializaciones, el cual permaneció vigente hasta el 2011, en un sistema caduco para la sociedad del siglo XXI, divergente del ciclo de educación básica y educación superior y un sistema limitante para los estudiantes ya que no tenían plena libertad e igualdad de condiciones al ingresar al ciclo de educación superior. De esta forma para acercar al ciclo de educación de bachillerato al Plan Decenal, Constitución, el Plan Nacional del Buen Vivir y la Agenda Productiva del país, se presentó e instauró el Bachillerato unificado, El Bachillerato en Ciencias y el Bachillerato Técnico.

Cuadro N° 6 *Necesidad de Cambio del nivel Bachillerato*

	Bachillerato anterior	Bachillerato General Unificado
Aprendizaje	Absorber y recordar información, y después demostrar en un examen qué es lo que recuerda. Énfasis en cobertura de contenidos.	Formarse en conocimientos, habilidades y actitudes. Contar con aprendizaje duradero, útil, formador de la personalidad y aplicable a la vida. Énfasis en desarrollo del pensamiento.
Rol del profesor	Transmitir conocimientos.	Guiar, orientar y estructurar el aprendizaje de los estudiantes.
Rol del estudiante	Recibir conocimientos.	Ser un protagonista activo del aprendizaje.

Fuente: Ministerio de Educación, www.educacion.gob.ec/bachillerato-general-unificado-bgu.html

Elaborado por: Ministerio de Educación, www.educacion.gob.ec/bachillerato-general-unificado-bgu.html

El BGU contempla un tronco común de las materias que se instruirá en los centros educativos, hay un mínimo de materias y contenidos generales que el BGU contempla únicamente en el

tercer año de bachillerato se hace énfasis en estudios especializados. Este cambio curricular permitió la adaptación del Bachillerato a los objetivos de razonamiento lógico manejo de las tecnologías de la información, educación ciudadana, emprendimiento empresarial, educación en democracia, salud sexual y medioambiente, e interés hacia la investigación científica. (Acuerdo ministerial 242-11). En cuanto a los perfiles técnico, se han desarrollado 5 áreas profesionales que son: Agropecuaria, Técnicos Industriales, Comercio, administración y servicios (enfocados al área de turismo), Técnicos Polivalentes y en áreas artísticas. En total existen 36 áreas de estudio técnicas.

Escuelas de Milenio

Las escuelas del Milenio son modelos de infraestructura educativa ya que integran las 8 políticas públicas de educación, estas instituciones tienen un costo mínimo de USD 1,2 millones. Para su construcción se cuenta con Socios Patrocinadores (financiamiento) y socios Gestores (para su funcionamiento), cuentan con tecnología de primera en toda la institución, servicios que integran a las comunidades vulnerables con los servicios de la institución, profesores con buenos niveles educativos y de evaluación interna, instruyen conforme el último sistema pedagógico establecido en el Ministerio y con la malla curricular actualizada; así mismo son centros bilingües y con programas de educación para adultos. Hasta mayo de 2012 existen 15 escuelas en funcionamiento, 7 de ellas están en la región costa, 6 en la región sierra y 1 en la Amazonía.

Durante el 2012 hay 34 unidades del milenio en construcción, (14 tanto en la Sierra como en el Oriente y 6 en la Costa), estas unidades mantienen estándares e evaluación diferentes a las

escuelas comunes, estos estándares al igual que los de las instituciones educativas normales, están en construcción. Así mismo desarrollan su propio Plan Educativo Institucional, conforme a las realidades socioeconómicas y culturales de su zona. Estas instituciones se las construye bajo 3 criterios específicos: niveles de pobreza de zonas rurales; falta de servicios educativos; y bajos niveles de las prueba de evaluación de estudiantes. Aun si parece sorprendente esas son los criterios vigentes para calificar las zonas donde se construyen las estas escuelas. El departamento ministerial encargado de este proyecto ya ha anunciado la construcción de parámetros cualitativos para estas construcciones; así como también la formación de estándares de calidad diferenciados para estas.

Gráfico N° 21 *Escuelas del Milenio Vigentes y en Construcción*



Fuente: <http://www.educacion.gob.ec/uems.html>

Elaborado por: <http://www.educacion.gob.ec/uems.html>

2.4.3. La Participación Ciudadana No Eleccionaria

Tras la adaptación de la Constitución 2008, los ciudadanos ecuatorianos tienen la obligación de participar en los procesos de formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas

públicas y servicios públicos. (Constitución 2008, Art. 85, inciso 3). Una de las formas de participación ciudadana es por medio de la Función de Transparencia y Control social, el cual es el quinto poder del Estado y se lo ejerce por medio del Consejo de Participación y Control Social (Constitución 2008, Art. 204, inciso 3) en la ley de Control Social se especifica así las funciones de la participación ciudadana dentro de las políticas públicas.

Art. 8.- Atribuciones frente al control social.- Son atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en lo relativo al control social lo siguiente:

1. Promover y estimular las iniciativas de control social sobre el desempeño de las políticas públicas para el cumplimiento de los derechos establecidos en la Constitución, y sobre las entidades del sector público y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios públicos, manejen recursos públicos o desarrollen actividades de interés público.
2. Apoyar técnica y metodológicamente las iniciativas de veeduría, observatorios y demás espacios de control social, que así lo demanden, para exigir cuentas de la gestión de lo público, en el marco de los derechos constitucionales.
3. Las veedurías ciudadanas podrán vigilar el ciclo de la política pública con énfasis en los procesos de planeación, presupuesto y ejecución del gasto público; la ejecución de planes, programas, proyectos, obras y servicios públicos, así como las actuaciones de las y los servidores públicos en general. (Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, 2009)

Además, en abril de 2010 se creó la Ley de Participación Ciudadana, en la cual se determina las distintas formas en las que la sociedad civil organizada (Ley de Participación Ciudadana, Art. 54, Título VI, Cap. I) puede participar en los diferentes niveles de administración que hay dentro del Estado ecuatoriano.

A nivel sectorial existirán los Consejos Ciudadanos sectoriales, su desarrollo depende del impulso de la Función Ejecutiva, pero deberán funcionar al menos dos veces al año. Estos consejos son mecanismos de discusión o consulta sobre los lineamientos y seguimiento de las políticas públicas ministeriales conforme el sector ((Ley de Participación Ciudadana, Art. 52, Título VI, Cap. I); en cuanto a sus funciones se establece el poder proponer al Ministerio las agendas sociales de políticas públicas sectoriales, hacer el seguimiento y evaluación de la implementación de la política, generar debates públicos sobre temas específicos, monitorear que se designe el presupuesto necesario para las políticas públicas. (Ley de Participación Ciudadana, Art. 53, Título VI, Cap. I).

En el sector local, la ley manda:

- a) Integrar Consejos Locales de Planificación integrada por los designados de las instancias locales de participación del nivel de gobierno correspondiente (Ley de Participación Ciudadana, Art. 66, Título VI, Cap. I) y por al menos un 30% de ciudadanos, sus funciones son la formulación de los planes de desarrollo, así como de las políticas locales y sectoriales que se elaborarán a partir de las prioridades, objetivos estratégicos del territorio, ejes y líneas de acción, definidos en las instancias de participación, articulados conforme el Sistema Nacional de Planificación.

- b) Conformación de Asambleas Locales integradas por los, organizaciones sociales y/o de la ciudadanía, sus funciones son proponer agendas de desarrollo, políticas públicas locales y programas, promover la organización social, dar seguimiento y control al proceso de rendición de cuentas. (Ley de Participación Ciudadana, Art. 56-60, Título VI, Cap. I)

- c) Creación de observatorio a nivel cantonal, conformado por grupos de personas u organizaciones ciudadanas que no tengan conflicto de intereses con el objeto observado. Su objetivo es elaborar diagnósticos, informes y reportes con independencia y criterios técnicos, con el objeto de impulsar, evaluar, monitorear y vigilar el cumplimiento de las políticas públicas.

Otro mecanismo habilitado a los diferentes niveles de gobierno son las audiencias Públicas convocadas por la autoridad pública o por la ciudadanía para fundamentar decisiones o acciones del gobierno. (Ley de Participación Ciudadana, Art. 73, Título VI, Cap. I). Así mismo se espera generar espacios de opinión y decisión para que las organizaciones de la sociedad civil participen en el uso de los presupuestos del Estado. (Ley de Participación Ciudadana, Art. 67-68, Título VI, Cap. I).

La participación ciudadana no eleccionaria corresponde a las asociaciones de la sociedad civil de rango medios o secundarios que de forma organizada pueden participar e influir de forma mayoritaria en las esferas del poder al momento de instituir una política pública. Como se mostró anteriormente la ciudadanía debe influir sustancialmente en la etapa de diseño y sostenimiento de la política, y con menor rigor en la etapa de implementación. La esencia dela

política es hallar las diferentes necesidades de la sociedad y que esta logré el consenso sobre cuáles se atenderán de forma prioritaria y cuáles son los objetivos que desean alcanzar a mediano y largo plazo. En esta etapa es donde la NAO recomienda que una democracia fuerte impulse y fortalezca estas instancias medias con el fin de que por medio de ellas focalicen las necesidades de la ciudadanía sin que interfieran las instancias públicas y por ende se tergiverse el interés de la sociedad con el gobernante o político en general.

Bajo el nuevo marco Constitucional y legislativo se establece la obligatoriedad de la participación de las organizaciones de la sociedad civil, sin embargo estas mantienen una relación de minoría frente al poder Ejecutivo y Legislativo o de las autoridades legales, contradiciendo los objetivos de una democracia participativa. La falta de cumplimiento de la participación ciudadana dentro de las políticas se debe a que las instancias públicas de la educación se centran únicamente en el Art. 26 y Art. 344 de la Constitución donde se establece que “... *La educación es un deber del Estado(...)*” y éste “... *ejercherà la rectoría del sistema a través de la autoridad educativa nacional, que formulará la política nacional de educación; asimismo regulará y controlará las actividades relacionadas con la educación, así como el funcionamiento de las entidades del sistema.*”

Al momento de formar el Plan Decenal, la participación y deliberación de la organización social Contrato Social por la Educación (esta organización aglutina los diferentes frentes de la sociedad y de la comunidad internacional³) influyeron en varios de los objetivos del Plan Decenal, así como también en algunos de los programas implementados para cumplir los

³ La organización en sus diferentes estudios y propuestas integra indistintamente a los ciudadanos, las universidades, diferentes ONG educativas internacionales como Agencia Española de Cooperación Internacional, sectores productivos del país, Ministerios, Consejos Provinciales, entre otros) ver: <http://www.contratosocialecuador.org.ec>

objetivos. Sus propuesta ya habían sido desarrolladas desde el 2002 y presentadas y socializadas con diferentes frentes de la sociedad, atestiguan que al menos el 80% de la Agenda del Contrato Social se adoptó en el Plan Decenal, un ejemplo de ello fue la universalización de la educación inicial (tras un censo nacional se había identificado la carencia de centros de educación y por ende el retraso para el ingreso al ciclo básico) y universalización de 10 años de educación (equivale a culminar ciclo básico), entre otras.

Así mismo afirman que en la construcción de la Ley de Educación tuvieron una participación relevante en el pleno legislativo y varias de sus propuestas se plasmaron. (CEVALLOS, mayo 2012, Entrevista). Sin embargo incluso durante estos procesos Contrato Social había presentado observaciones que debían ser pulidas ya que el Ministerio contaba con las herramientas para profundizar en el análisis y las propuestas, especialmente cuando se trató la política pública de educación, sin embargo dichas observaciones no fueron tomadas en cuenta.

En lo posterior el Contrato ha generado cada 2 años evaluaciones a los proyectos y propuestas para cumplir el plan decenal, su director Francisco Cevallos afirma que estos informes les han generado aceptación y a la vez rechazo de la autoridad central del Ministerio. Asevera que los informes son recibidos y analizados por las autoridades, consecuentemente han sentido limitada su participación en las instancias consultivas que del Ministerio debido a su criticidad. Sin embargo esta es la principal fuente de evaluación de la cual se puede alimentar el Ministerio de Educación ya que hasta el 2012 no cuentan con sistemas de evaluación ni estadísticas que respondan a la eficiencia de los programas ejecutados para el cumplimiento de los objetivos del Plan Decenal.

A partir de 2010 esta organización, contempla la exclusividad de la participación, pues debido a que la institucionalización de las organizaciones sociales al tener que inscribirse en la Secretaría de Pueblos, Movilización y Participación Social (adscrita al Ejecutivo), la complejidad del proceso o de los requerimientos jurídicos que las organizaciones deberían cubrir, por los diversos cambios legislativos iniciado desde el 2008, muchas de las organizaciones no logran ser registradas y se limita la participación de la ciudadanía. Además al momento de realizar consejos consultivos en el Ministerio de Educación son discrecionales en cuanto a la invitación de las organizaciones sociales a las cuales se les presenta los proyectos, por ello el Contrato no participó de la reforma curricular, proyecto de bachillerato unificado, además no se los ha invitado al Consejo Sectorial.

La relevancia de esta organización como principal gestor de la participación ciudadana dentro de la educación, se debe a que en sus proyectos de evaluación del Plan Decenal y la gestión del Ministerio, se involucra a los diferentes actores sociales que participan de la educación, de esta forma explican que las encuestas las realizan los padres de familia, se integra a los profesores, autoridades educativas, estudiantes. Todo ello con el fin de que todos los ciudadanos se empoderen del proceso educativo y además de informar a la ciudadanía con menor acceso a medios, como es el caso de las zonas rurales. (CEVALLOS, mayo 2012, Entrevista). En otros análisis las universidades y asociaciones del sector productivo han evaluado, por ejemplo, los textos educativos entregados por el gobierno.

Desde la ciudadanía falta promover la participación de las organizaciones civiles organizadas, ya que es uno de los medios de presión para que los grupos de poder, gobiernos de turno o personalidades electas respondan eficientemente a las necesidades que la ciudadanía requiere.

De tal forma que se llegue a romper la cadena de la democracia representativa en la cual los ciudadanos terminan sujetando sus necesidades a los políticos electos, pero los cuales pueden o no responder a intereses diferentes. Sin este interés y presión es irrelevante la institucionalidad de la participación ciudadana y únicamente se vuelve en un mecanismo de subordinación al poder central.

2.4.4. Gobierno y Políticas Públicas

El gobierno y las políticas públicas implica analizar la solidez y congruencia con la que el gobierno ha respondido hacia el plan decenal, es la voluntad política como gestor y como financista.

La educación fue uno de los principales ejes de acción que en campaña electoral en 2006 el entonces candidato Rafael Correa, durante el periodo electoral no se destacó proyectos específicos a realizarse, más una vez llegada a la Presidencia, el plan decenal se convirtió en su agenda educativa. Francisco Cevallos (director del departamento de Políticas Públicas del Contrato Social) asegura que al 2007 el gobierno en turno no presentaba una agenda en educación por lo cual la adaptación del Plan calzó con los ofrecimientos de cambio, interculturalidad, gratuidad e inversión para lograr la educación pública de calidad.

Para dar inicio a la implementación del Plan Decenal, el 15 de enero de 2007 se desintegró a la cultura del área educativa de tal forma que el Ministerio de Educación y Cultura pasó a dividirse en 2 ministerios uno para cada materia. Como garantía de la continuidad al proceso se nombró a Raúl Vallejo como Ministro (quién anteriormente había impulsado la creación de

la política educativa en el gobierno de Alfredo Palacio durante el año 2006) y permaneció durante 3 años, posteriormente en pro de la implementación del Plan Decenal e impulsar los diferentes proyectos que ya estaban en marcha se designó a Gloria Vidal, quién había sido subsecretaria de educación y estaba en pleno conocimiento del desarrollo de la política educativa y se mantiene hasta la fecha en la rectoría del Ministerio.

Desde el Gobierno central ha existido la promoción e impulso para el desarrollo de ciertos programas emblemáticos que han acercado al cumplimiento de las metas del PDE, como por ejemplo el programa Manuela Sáenz, (DINEPP, 2008), la construcción de Escuelas del Milenio y la inversión en infraestructura y la evaluación con los profesores. Sin embargo estas como obras tangibles para los ciudadanos fueron las primeras gestiones y en base a las cuales se fundamentaría los cambios emprendidos en la educación.

Una importante gestión presidencial fue el aumento sostenido del salario de maestros a partir de julio de 2007, el primer incremento programado y paulatino fue de USD 15 dólares (www.explored.com.ec) al salario de los docentes, con efecto retroactivo desde enero de dicho año, posteriormente en enero de 2009 proclamó otro incremento de USD 10, (Decreto Presidencial 1528), y finalmente, una vez aprobada la LEI se reformó la Ley de Escalafón del Magisterio, incorporando 10 nuevas categorías y rangos salariales conforme la escala salarial de SENRES 2009-0065, de esta forma los salarios estarían en rangos de USD 500 en la categoría J hasta poco más de los USD 1.590 en la categoría AA (LEI, 5ta.), (previo los salario mínimo era de USD 365 y el máximo era 1.590). (LEI, 8va.)

Otra acción positiva fue, en mayo de 2009, al implementar el sistema de evaluación SER para los docentes. Las pruebas constaban de 7 etapas, evaluación por parte de los alumnos, evaluación por parte de los padres de familia, evaluación por parte de un profesor, evaluación por parte de una autoridad del plantel, evaluación de conocimientos específicos, evaluación de conocimientos pedagógicos y evaluación por habilidades didácticas. La evaluación de la exigió a los maestros a nivel costa y sierra que realicen las evaluaciones de desempeño, previo a que estas sean obligatorias conforme lo indica la LEI. Pese a la oposición y paralización de la Unión Nacional de Educadores (UNE, quien aglutina al menos al 90% de los maestros), tanto el presidente Correa como el ministro Vallejo hicieron caso omiso y mantuvieron en firme su compromiso con evaluar al sistema educativo con el fin de dar una propuesta para la educación cálida y de calidez. Muestra de ello fue la destitución de todos los profesores que se no realizaron las evaluaciones, por ejemplo en la costa se iniciaron 1.735 sumarios para destitución de docentes. Esta medida generó 22 días de paralización de la UNE en septiembre de 2009 (TORRES, 2012), sin embargo la firmeza del Gobierno se hizo notar y finalmente en diálogo al UNE aceptó la evaluación, a cambio de la restitución de los profesores y su obligatoriedad de rendir las pruebas SER y la capacitación desde el Ministerio hacia los maestros en caso de que las pruebas fueran negativas.

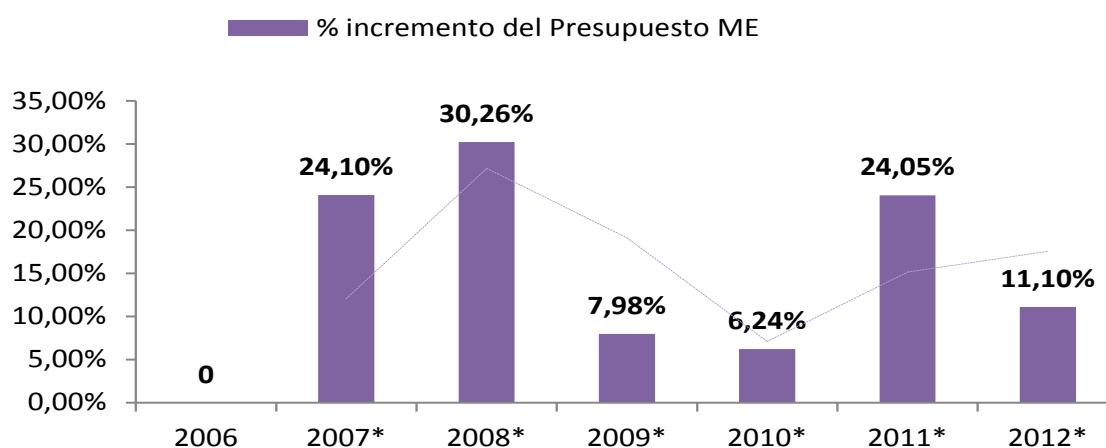
En cuanto a la gestión de financiamiento se constata el compromiso del Gobierno con el incremento para el rubro educativo, el cual ha sido constante y porcentualmente significativo en comparación con el PIB y PGE, sin embargo no se ha cumplido con el incremento del 0,5% del PIB hasta llegar al 6% que estipula el Plan Decenal.

En 2006 se asignó el 2,60% del PIB nacional para el presupuesto de educación inicial, básica y bachillerato, es decir para toda la gestión del Ministerio de Educación. Respecto al total del

Presupuesto General del Estado (PGE) este rubro representaba el 6,21%. En los siguientes 5 años el gobierno ha incrementado considerablemente el presupuesto educativo, sin embargo no se cumplió el propósito de crecer 0,5% por año.

Gráfico N° 21 *Incremento anual del Presupuesto del Ministerio de Educación de 2006- 2012*

□



Fuente: Ministerio de Finanzas.

Elaborado por: La autora

Si bien el presupuesto en educación se duplicó para el 2010, sin cumplir el 0,5% del PIB, incluso desde el 2010, su incremento fue porcentualmente negativo respecto al PIB. En promedio en este periodo se ve un incremento del presupuesto del 0,21% respecto al PIB, ello evidencia la falta de compromiso político con la educación ecuatoriana.

Tabla N° 16 *Incremento del presupuesto del Ministerio de Educación respecto al PIB desde 2006- 2012*

Año	Presupuesto Ejecutado	PIB*	% Respecto del PIB	Incremento respecto al PIB	Presupuesto respecto PGE**	Incremento respecto PGE
2006	1.084	41.705	2,60%		10,61%	
2007*	1.345	45.504	2,96%	0,57%	11,98%	2,33%
2008*	1.752	54.209	3,23%	0,75%	16,91%	3,93%
2009*	1.891	52.022	3,64%	0,27%	9,87%	0,73%
2010*	2.009	57.978	3,47%	0,20%	9,44%	0,55%
2011*	2.493	65.945	3,78%	0,73%	11,71%	2,27%
2012*	2.770	71.625	3,87%	0,39%	10,61%	1,06%
* PIB provisional del Banco Central del Ecuador ** Presupuesto General del Estado						

Fuente: Ministerio de Finanzas, Banco Central del Ecuador <http://www.bce.fin.ec/frame>

Elaborado por: La autora

El presupuesto de educación se lo emplea principalmente en gastos administrativos (incluidos los salarios de maestros) e inversiones educativas (www.mef.gov.ec), en el campo de inversión se establecen los recursos destinados a los diferentes programas encaminados a las cumplir los objetivos del Plan Decenal, como por ejemplo, entrega de textos educativos, programas de alfabetización como Manuela Sáenz, infraestructura educativa, construcción de escuelas, programas de alimentación escolar, entre otros. Del presupuesto total en este periodo se designa en promedio el 14,40%, un porcentaje muy superior al que se designaba hasta el 2006.

Tabla N° 17 *Presupuesto Ministerio de Educación y el PIB*

Año	Inversion en Educacion	Presupuesto del M.E	PIB	% Inversion sobre Presupuesto	% de Inversion sobre PIB
2006	67,28	1.084	41.705	6,21%	0,16%
2007*	129,59	1.345	45.504	9,64%	0,28%
2008*	191,27	1.752	54.209	10,92%	0,35%
2009*	475,28	1.891	52.022	25,13%	0,91%
2010*	285,13	2.009	57.978	14,19%	0,49%
2011*	408,89	2.493	65.945	16,40%	0,62%
2012*	280,48	2.770	71.625	10,13%	0,39%
* PIB provisional del Banco Central el Ecuador					

Fuente: Ministerio de Finanzas, Banco Central. Elaboración propia.
Elaborado por: La autora

El compromiso del gobierno de Rafael Correa, denominado como el gobierno de la revolución ciudadana, ha presentado un importante incremento financiero en el presupuesto del Ministerio de Educación, sin embargo no ha cumplido con los requerimientos de la política, lo cual demuestra inconsistente su discurso político con el interés ciudadano que aprobó por consulta popular el Plan Decenal, el tema educativo ha sido mediáticamente muy explotado en los discursos presidenciales, pese a ello se constatan su inconsistencia en la ejecución presupuestaria, la cual es función principal del Ejecutivo y del legislativo, ambos poderes encabezados por funcionarios del Alianza País. Por ende su compromiso podría deberse a fines electorales o clientelares.

Debido a que no se entregó el 0,5% del PIB en todos los años aún se dista de un 2,9% de llegar al 6% del PIB, ello en tiempo significaría que posiblemente en el 2016 (siempre y cuando se cumpla el incremento del 0,5% por año) se alcanzaría el presupuesto estimado en la política se cumpliría máximo al año 2015. Su incumplimiento implicó que no se entregue

USD 373 millones, ello en términos de obras para la calidad educativa significa a un costo promedio de USD 1,5 millones, que se podía haber construido al menos 249 Unidades Educativas del Milenio, es decir que deberían existir al menos 10 instituciones en cada provincia; sin embargo existen 14 a nivel nacional, con rezago en la Amazonía y en Galápagos.

Por otro lado posiblemente con dichos recursos se hubiera gestionado con mayor agilidad la construcción de los estándares de calidad educativa, los cuales aun no se han realizado, posiblemente en equipamiento tecnológico podría haber significado un progreso significativo o posiblemente se hubiese realizado el seguimiento pertinente que requieren varios de los programas ejecutados y que no han sido evaluados, como por ejemplo y según lo mencionó Francisco Cevallos, la entrega de textos gratuitos (CEVALLOS, 2010). Los textos educativos tuvieron un proceso de revisión de contenido posterior a la distribución y durante su empleo como fuente de conocimiento para los estudiantes, encontrando varias fallas y falencias en sus contenidos. En mayo de 2008 la veeduría realizada por Contrato Social concluyó respecto al procedimiento del proyecto que “El proceso de selección de Vitrinas Pedagógicas no es el más idóneo para garantizar la calidad de textos escolares, pues responde a una lógica de mercado, más aún en ausencia de una política nacional que garantice la calidad, contenidos y enfoques de los textos.” Y en cuanto a calidad se anunció que “La mayoría de los estudios realizados por las universidades (informes anexos) tienen serias observaciones en cuanto a la calidad de los textos. Estos mantienen el modelo tradicional, directivo y memorístico del actual sistema educativo; los enfoques y contenidos en algunas áreas desinforman, por ejemplo, en historia no se recogen los avances de la investigación nacional de los últimos veinte años. No promueven el aprendizaje de aspectos claves como el sentido crítico, la reflexión, la

diversidad, interculturalidad y el enfoque de equidad de género, la ciudadanía entre otros aspectos que de alguna manera planteaba la reforma curricular. En tal sentido, se vulnera el ejercicio de los derechos humanos de los niños y niñas en las escuelas, promoviendo incluso la discriminación, la xenofobia y la violencia”. (Veeduría ciudadana a la calidad de los textos escolares gratuitos distribuidos por el Ministerio de educación y los consejos provinciales del Ecuador)

Para el 2011 no cambio la realidad de este proyecto, el Ministerio no desarrolló una política de edición y contenido de los textos escolares. La conclusión general que presentó nuevamente el Contrato Social aclaró que “...los textos entregados todavía muestran debilidades en la actualización de los conocimientos, la adecuación metodológica, la evaluación, el manejo del lenguaje, la calidad gráfica y la correspondencia con el desarrollo psicoevolutivo de los estudiantes, en el marco del principio del Buen Vivir y de los enfoques transversales.” (Contrato Social por la Educación, abril 19 2011)

Existe un inadecuado sostenimiento de la política por parte del gobierno, esto se evidenció con claridad, tanto a nivel nacional como internacional, cuando el Ministerio de Educación y el Presidente de la República al declarar al país como territorio libre de analfabetismo en el 2008, con un porcentaje del 2,7% de analfabetos, dicha conjetura fue publicada y promocionada por el gobierno conforme sus cálculos de total de personas alfabetizadas en los diferentes programas (492.987 alfabetizados) y las proyecciones de analfabetos emitidos en el 2001 por el INEC (684.385 posibles analfabetos al 2009, UNESCO). Sin embargo Unesco reportó que conforme diferentes encuestas oficiales efectuadas por del INEC desde el 2006 al 2008, existe a nivel nacional un 8,1% de analfabetos.

Otro elemento menos evidente es la equiparación salarial de los docentes en referencia a otros servidores públicos, por ejemplo del servicio policial. Respecto al escalafón del Magisterio, previo a los incrementos del último gobierno, hay un incremento de el 51,5% (USD 330 a USD 500) para los maestros de categoría J (bachilleres o tecnólogos) mientras que para los docentes profesionales H (profesionales con 4 años de experiencia) el incremento es del 20% (USD 640 a USD 775), los incrementos dependen del nivel educativo y los años de experiencia. Un soldado con 1 año en el grado militar es el rango inferior en este campo comienza con un salario de USD 885 (Ministerio De Relaciones Laborables, 2011), lo cual en el área educativa representaría a un profesor profesional con 12 años de experiencia. En el área de la salud, un nivel de tecnólogo médico es el rango inferior del sector, obtiene la categoría de servidor 3, estos profesionales comienzan con un salario de USD 935 (Ministerio De Relaciones Laborables, 2011), en el magisterio ello equivale a un profesor con 16 años de experiencia. Los salarios del magisterio si responde al rango salarial de servidores públicos, pero la categorización de ellos comienza en los niveles más bajos de esta tabla. La diferencia salarial entre un tecnólogo médico y un tecnólogo de la educación es una remuneración superior por 87 puntos porcentuales.

Estos diferentes acontecimientos evidencian el inocuo interés gubernamental con la política pública, debido a la inexistencia de sistemas de evaluación de los objetivos y control de los proyectos, lo cual no permite el cumplimiento de la fase de implementación y sostenimiento de la política pública conforme la metodología empleada por la NAO. Esto permite que la educación sea tomada como un pilar publicitario gubernamental que ante la ciudadanía y los votantes reflejaría excelencia en el campo social de la gestión pública. Sin embargo la intensión gubernamental dista de las expectativas estipuladas en el Plan Decenal considerado como Plan Nacional de la Educación.

CAPÍTULO 3

3. POLÍTICA PÚBLICA IDEAS SIMPLES AL SENTIDO COMÚN, PERO INVISIBLES PARA “EL LEVIATAN”

Esta investigación ha desarrollado la situación en la que se encontraba la educación en el Ecuador del 2000 al 2005, antes de que exista una política pública para el sector. A continuación se investigó en detalle el diseño de la política pública educativa y los campos de desarrollo de la política, es decir el Plan Decenal en el debate público, en el sistema político, en la participación ciudadana no eleccionaria y en el gobierno. La integralidad de este proceso tenía como meta transformar y potencializar el sistema educativo, para alcanzar un sistema de calidad. Finalmente, tras identificar las fortalezas y debilidades del diseño de la política y de su concatenación en el sistema político nacional, en los en esta sección presentare los resultados obtenidos después de 5 años de aplicación de la política pública, con el objetivo de conocer si se ha cumplido con las metas a corto, mediano y largo plazo (pese a que no se hayan establecido de forma específica dentro de la política); para lograr su objetivo primordial transformar la educación nacional.

3.1. LAS CIFRAS 2011

Las cifras presentadas son conforme al Censo Nacional de Población y Vivienda 2010 desarrollado por el INEC y también las estadísticas Archivo Maestro de Instituciones Educativas (AMIE) de 2010, realizadas por el Ministerio de Educación. Debido a que las estadísticas del AMIE no se han procesado ni presentado en la web desde el 2010, los resultados mostrados son en base a la base de datos del AMIE 2012, elaborada bajo mi autoría y supervisada por estadistas del Ministerio de Educación.

El analfabetismo en los 10 últimos años se ha reducido en un 2,2%, según cifras de los censos 2001 y 2010. Si se toma como referencia la cifra de analfabetismo del ENEMDU 2006,

aunque no sea correcto comparar las cifras por ser 2 encuestas estadísticas diferentes (sin embargo no distan de las cifras censales), se diría que a nivel nacional el analfabetismo paso de 8,6% a 6,8%, lo cual equivale a una reducción de 1,2% anual de analfabetos, en 4 años de aplicación de la política, es decir se alfabetizo alrededor de 46.000 personas al año (tomando en cuenta como año base la población de 2010). Para declarar al Ecuador como un país libre de analfabetismo hasta el 2015 se deberá alfabetizar, un estimado de 105.804 personas por año con el fin de tener un nivel de analfabetismo de 2,5%; para lograrlo a partir de 2011, se deberían haber triplicado los programas de erradicación del analfabetismo o incrementar la efectividad de los programas vigentes.

En efecto las provincias que mayor reducción del analfabetismo presentaron son las que desde el 2001 eran las más afectadas por este problema: Chimborazo, Cotopaxi y Bolívar, sin embargo su porcentaje de analfabetas duplica al promedio de analfabetos a nivel nacional, por lo cual aún faltan esfuerzos en estas zonas vulnerables, al momento la región que más redujo el analfabetismo es la Amazonia pasando de 8,6% a 6,5%, pero la zona Sierra debió estar en primer lugar porque desde hace una década en esta región se encuentran las provincias con mayores falencias.

En cuanto a la de escolaridad, la población ha incrementado el promedio de años de estudio, pasando de 7,2 años en el 2001 a 9,6 años al 2010 es decir que tras una década se alcanzó que la población esté a punto de alcanzar la universalización de la educación básica que consiste en 10 años de educación escolar. Este objetivo hasta el 2015 es posible.

Gráfico N° 22 Evolución del analfabetismo del Ecuador 2001- 2010

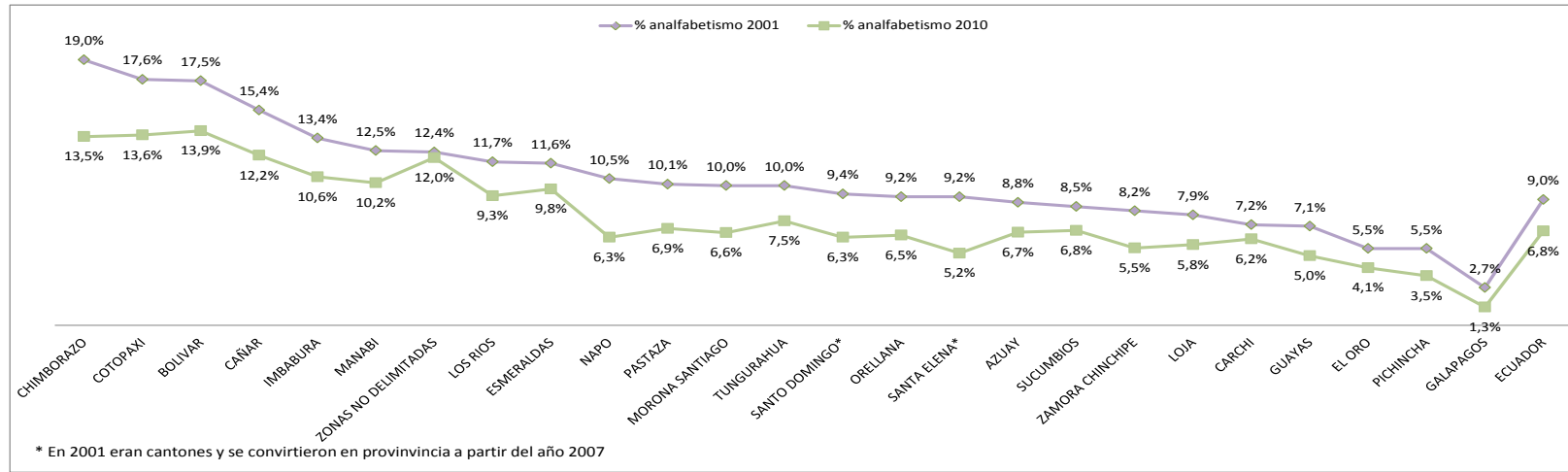
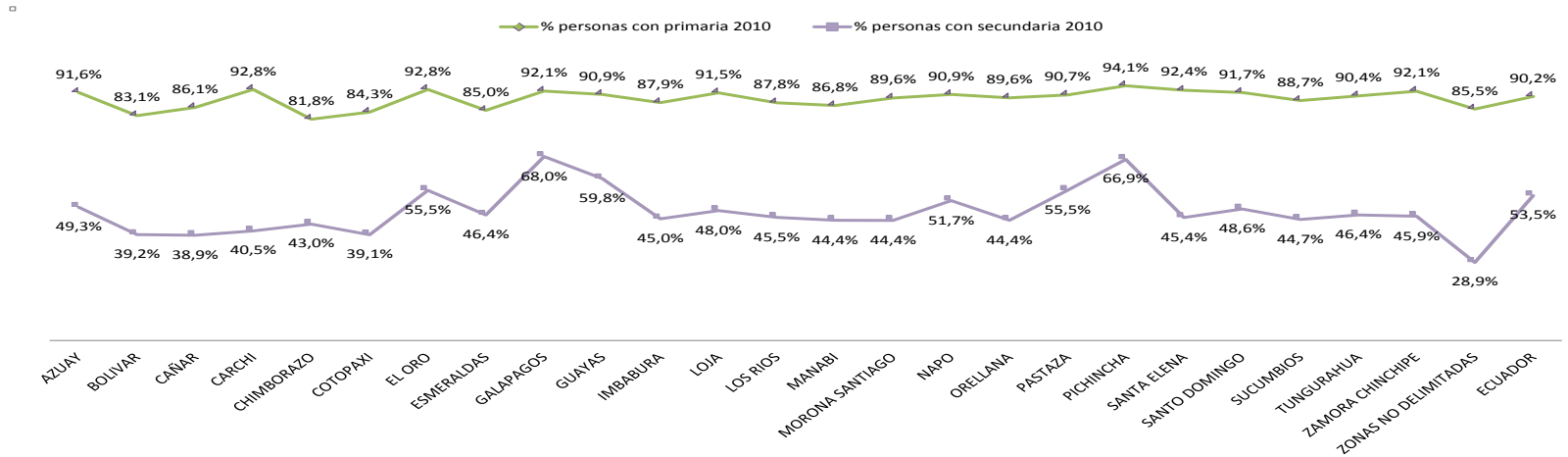


Gráfico N° 23 Niveles de educación en el Ecuador 2010



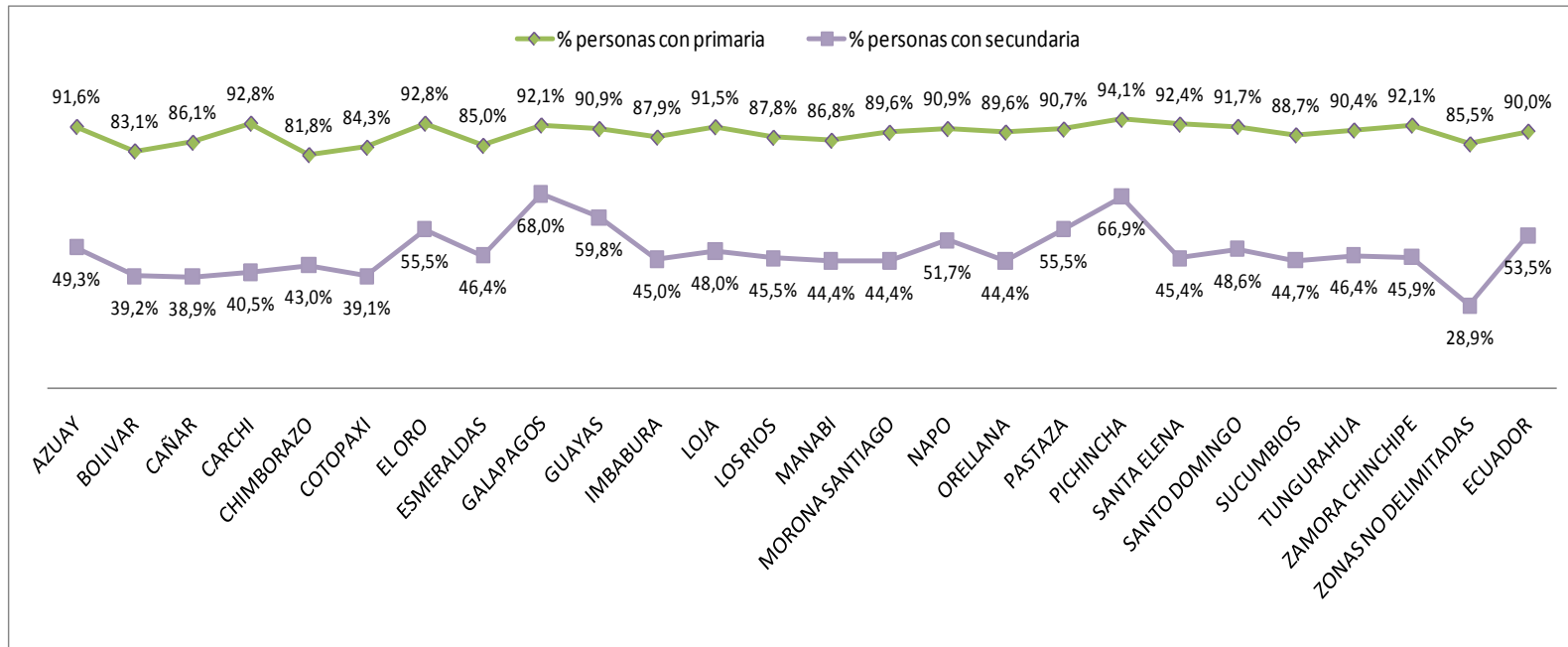
Fuente: Datos Censo Población y Vivienda 2010, INEC, cálculos Redastam
 Elaborado por: La autora

Las provincias más débiles refuerzo son las provincias de la Sierra mencionadas ya que su escolaridad es de 7,7 años.

El aumento de los años de escolaridad implica que también aumente el porcentaje de la población con educación primaria y secundaria. El 72,1% de los ecuatorianos mantiene educación primaria, un 5,3% más que hace 10 años (1.876.624 personas), ello es significativo ya que desde el 2001 se había alcanzado una matriculación neta de 90% de los niños de primaria, es decir esto se mantuvo constante y consecuentemente al 2010 se incremento el nivel primario en una cantidad de personas congruente al total de matriculados netos del 2001. Eso es una prueba del compromiso de las familias hacia este nivel de educación, además al 2011 la tasa de matriculación neta era del 92,8% (SIISE 2011), por lo cual debería ser un nivel potencializado en calidad de la oferta de tal forma que cumpla con las expectativas de alumnos y padres de familia y se comprometan a continuar al ciclo secundario o bachillerato. Se está muy cerca de la universalización de la educación primaria, lo cual se podría alcanzar en el 2015.

En efecto la política manda la universalización del ciclo básico. Se aprecia que el 58,7% de los ecuatorianos mayores a 15 años cuentan con educación básica; mientras que 53,5% cuenta con preparación de bachillerato. Al 2001 de 3 a 10 personas que terminaban el ciclo primario llegaban a terminar la secundaria, actualmente esta relación es 6 de 10 los que terminan secundaria.

Gráfico N° 24 Nivel de educación primaria y secundaria en las provincias del Ecuador 2010



Fuente: Datos Censo Población y Vivienda 2010, INEC, cálculos

Elaborado por: La autora

El sistema educativo nacional al consolidar la educación básica como primer ciclo educativo, triplicó la presencia de estudiantes en los 3 primeros años de secundaria (primaria, más 8vo, 9no y 10mo son el ciclo básico), este cambio en el primer ciclo tuvo un efecto contundente, muy por encima de los niveles educativos habitual que reflejaba la población ecuatoriana previo la elaboración de la política, según estadísticas del ENEMDU (2003- 2006) el incremento de personas con educación básica entre el 2003 y el 2006 había sido de alrededor de un 2%. Al 2006 el 48,2%, de la población correspondiente contaba con esta formación, subsiguientemente creció en 4 años en un 10,5%, equivalente a 1 millón 393.980 mil personas más que culminaron los 10 años de formación. Esto a su vez lo cual pudo motivar a la población a que ingrese al nivel secundario; lo cual a nivel macro incrementa los años de escolaridad a nivel nacional.

Los niveles de octavo a decimo de básica requieren especial énfasis en el seguimiento de personas matriculadas, deserción o repetición escolar ya que de ello depende la potencialización de la secundaria. El país no está cerca de alcanzar la universalización de la educación básica en toda la población; es vuelve necesario al menos mantener el mismo nivel de incremento de la población que ha completado este ciclo al 2010, para que al 2015 se pueda contar con un 70% de la población con nivel educativo básico.

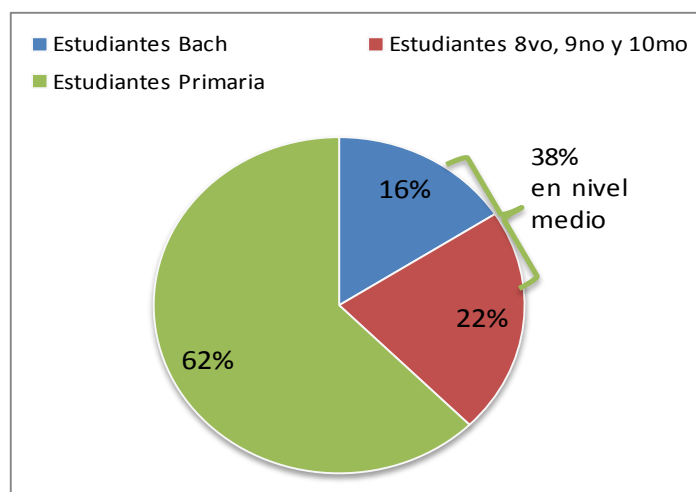
Pese a que se diste de conseguir la universalización de la educación básica es alentador el nivel de matriculación bruta de los jóvenes en el nivel básico, muy posiblemente al 2015 si se alcance la universalización de la matrícula bruta de los jóvenes de entre 12 a 15 años correspondientes a los niveles de 8vo a 10mo.

Distribución de estudiantes a nivel nacional

De los casi 4 millones 200 mil niños y jóvenes ecuatorianos en edades entre 5 y 18 años, el 94% asisten a los diferentes planteles educativos públicos y privados a nivel nacional, esta es una realidad que no se vivía hace 10 años, cabe recalcar que actualmente el 106,1% de los niños entre 5 y 11 años acuden a la educación primaria (matricula bruta), el 73% de los jóvenes entre 12y15 años, asisten a los niveles de 8vo, 9no y10mo y en lo que respecta a los 3 niveles de educación de bachillerato, el 77,8% de los jóvenes entre 12 y 18 años están inscritos en este ciclo.

Del total de jóvenes y niños que asisten a escuelas y colegios públicos o privados (3.963.763 personas), el 72,3% están matriculados al sistema de educación regular pública y se encuentran distribuidos de la siguiente manera.

Gráfico N° 24 Distribución De Estudiantes en El Sistema Educativo Regular Fiscal



Fuente: AMIE 2011-2012

Elaboración: La Autora

Los alumnos del sector regular público corresponden al 68% del total de niños desde los 5 años hasta los jóvenes de 18 años que habitan en el país. La educación pública debería proyectarse a cubrir con la demanda de todos los ecuatorianos, si bien la educación privado

históricamente abarca el 20% del total de ecuatorianos referidos anteriormente, el Estado ecuatoriano por sus principios de igualdad y justicia deberá proyectarse como una opción para las familias y alumnos del sistema privado laico.

Alcanzar el 75% de la matriculación en el sector secundario o medio, no será inconveniente, a nivel nacional actualmente el 52% de los jóvenes de 16 a 18 años asisten al sistema público, y otro 25,1% al sistema privado; en ciclo bachillerato. La asistencia de los jóvenes entre los años lectivos 2007 y 2012 ha incrementado en un 28% en los colegios fiscales, en 5 años se duplicó al crecimiento que había tenido en el periodo 2002-2006.

Es destacable que al 2010 se registra que el 53,5% de los ecuatorianos tienen nivel de educación media, respecto al 2006⁴, hubo un incremento de 62,5% (1.869.817 personas más) del total de personas mayores a 18 años con educación de nivel medio (cálculo conforme datos SIISE 2011). La asistencia y matriculación de los jóvenes, especialmente del nivel secundario, el Ministerio de Educación identifica como principal agente de cambio la eliminación de barreras de ingreso como el cobro de USD 30 de rubro de matrícula fiscal colegial; al 2006 cerca del 50% de los no matriculados en secundaria acusaban a la falta de recursos; pero no hay datos al 2010 para corroborarlo.

⁴ No es una comparación exacta debido a las diferencias entre las encuestas del ENEMDU y las del CENSO 2001 y 2010, las cuales siempre serán de mayor exactitud, sin embargo sirve como una referencia comparativa por la escasez de datos.

Tabla N° 18 Estudiantes De Entidades Regulares Fiscales Según El Nivel Educativo Al Que Asisten y por región del 2011-2012

Región	Distribucion conforme sistema anterior		Distribucion conforme sistema actual		Total Estudiantes
	Estudiantes Primaria	Estudiantes Secundaria	Estudiantes EGB	Estudiantes en Bach	
AMAZONIA	131.346	61.430	169.238	23.538	192.776
COSTA	900.126	524.407	1.203.757	220.776	1.424.533
INSULAR	2.195	1.464	3.046	613	3.659
SIERRA	747.773	487.291	1.025.993	209.071	1.235.064
ZONAS NO DELIMITADAS	6.304	2.273	7.728	849	8.577
ECUADOR	1.787.744	1.076.865	2.409.762	454.847	2.864.609

Fuente: AMIE 2011-2012

Elaboración: La Autora

Actualmente la transformación del sistema educativo de primaria y secundaria a EGB y bachillerato genera un desorden en los planteles de oferta educativa fiscal, hay una variedad de planteles que presentan diferentes niveles de estudio de los 2 sistemas. Sin embargo al categorizar los planteles según puedan impartir educación primaria y secundaria en el 2011-2012 existen 14.284 planteles a nivel nacional con esta oferta, lo cual en referencia a 2001 equivale a una reducción bruta de 2.671 planteles. Pero aparecen 1.622 nuevos planteles a nivel nacional, los cuales ofertan EGB (10 años de educación) y por tanto no entran dentro de la clasificación anterior, por lo tanto la reducción neta ha sido de 1.049 planteles, de los cuales 610 corresponden a impartir educación secundaria y otros 439 a escuelas.

Tabla N° 19 Planteles fiscales por región y según el nivel educativo que ofertan

Región	Planteles desde inicial a bachillerato	Planteles desde primaria a bachillerato	Planteles con primaria	Con EGB	Planteles con EGB y preescolar*	Planteles con secundaria	Planteles con bach	Planteles Incompletas*	Planteles con Inicial
Amazonía	2.742	2.354	1.718	380	69	173	4	10	388
Costa	7.926	6.894	5.590	623	20	609	9	43	1.032
Insular	17	13	4	6		3			4
Sierra	7.853	6.668	5.174	606	115	734	3	36	1.185
Zonas no delimitadas	86	83	68	7	1	6		1	3
ECUADOR	18.624	16.012	12.554	1.622	205	1.525	16	90	2.612

* Preescolar corresponde a primero de básica, en el anterior sistema era conocido como Jardín, ** Planteles unicamente con 8vo, 9no y 10mo

Fuente: AMIE 2011-2012

Elaboración: La Autora

Dentro del sostenimiento público, los alumnos y padres de familia ecuatorianos cuentan en total con 12.759 de primaria (6 primeros grados); 1.525 planteles que imparten educación media (6 grados); 1.622 de EGB (10 niveles educativos) y 106 planteles incompletos (de ellos 16 imparten solo ciclo bachillerato y 90 imparten los niveles de 8vo, 9no y 10mo).

Los centros de EGB y secundaria que pueden ofertar los niveles de 8vo, 9no y 10mo, equivalen al 21% de los planteles educativos públicos, y estos deben albergar al 38% de alumnos del sistema fiscal, actualmente son 1.076.865 estudiantes; ello en promedio nacional significa que debería haber 342 alumnos por plantel y contar con 13 aulas por plantel sólo para impartir dichos 6 niveles educación media. (Tomando en cuenta que el objetivo del ME es 26 alumnos por aula).

Son 3352 instituciones que cuentan con los niveles de 8vo a 10mo básico, el promedio nacional de alumnos, es de 186 alumnos por plantel. La relación de aulas por institución conforme el promedio de alumnos por región sería la siguiente: en la Amazonia 2 aulas por cada institución (si son 61 alumnos en promedio por plantel); en la Costa 9 aulas por institución (si son 243 alumnos); en la Sierra 7 aulas por institución (si son 191 estudiantes); en Galápagos 4 aulas por institución (si hay 95 estudiantes).

Así mismo, hay 1.541 colegios que deben atender a 454.847 alumnos de ciclo bachillerato (3 niveles, de 1ero a 3ero de bachillerato), en promedio nacional equivale a 295 jóvenes por plantel, en la Costa este promedio es de 357 alumnos, en la Sierra es de 284, en Galápagos es de 204 jóvenes y en la Amazonía es de 132. Lo cual implica que, conforme el promedio de alumnos, cada centro de bachillerato en la Amazonía debería tener 5 aulas; en la Sierra deberían tener 11 aulas, en las Costa 14 aulas y en la región Insular 8 aulas.

El nivel educativo que si se intensifico en el sistema educativo es el nivel inicial el cual comprende actualmente 2.612 centros, además de que algunos centros de primaria cuentan con este nivel, correspondiente a niños de 5 años y menos, no creció la cantidad de instituciones físicas para este nivel, pero se incrementó las aulas para brindar este nivel y también niveles inferiores para niños desde 3 años.

Finalmente se puede decir que a nivel nacional, conforme el número de alumnos registrados al 2012 en las instituciones públicas; cada centro de educación que imparta los niveles desde el primero de básica hasta el 3ero de bachillerato debería contar con 23 aulas, siempre y cuando se mantengan el promedio de alumnos por plantel que se indica en la tabla a continuación.

Tabla N° 20 Mínima cantidad de aulas para cubrir la demanda promedio existente en los planteles educativos a nivel nacional

Promedio de alumnos por plantel 2011-2012				Aulas que debería haber por nivel, conforme el numero de alumnos promedio*			
Region	Promedio alumnos por Inst. Primaria	Promedio alumnos de 8vo a 10mo por Inst.	Promedio alumnos Bach por Inst.	Aulas por estudiantes Primaria	Aulas por estudiantes 8vo a 10mo	Aulas por estudiantes Bach.	Total para los 12 niveles
Amazonía	61	61	133	2	2	5	10
Costa	144	243	357	6	9	14	29
Insular	220	95	204	8	4	8	20
Sierra	127	191	284	5	7	11	23
ECUADOR	124	186	295	5	7	11	23

Calculo de aulas conforme el objetivo del ME de 26 alumnos por aula

Fuente: AMIE 2011-2012

Elaboración: La Autora

Infraestructura

Las edificaciones educativas, al momento, se han reducido en un 7% de las entidades físicas. De esta forma se observa que cuantitativamente centros de enseñanza no han incrementado a causa de la política pública, cabe analizar si ha decrecido la calidad de instalaciones de dichas instituciones; de tal forma que la cantidad de centro educativos corresponda a número de alumnos y cumplan con aulas, espacios recreativos, laboratorios, entre otras instalaciones adecuadas para el aprendizaje y desarrollo personal como manda la LEI.

La complejidad de distinguir las escuelas primarias de las unidades educativas que contienen desde primaria hasta bachillerato, entre otras particularidades, refleja el sistema educativo incompleto en los diferentes niveles educativos; por esto, a continuación, únicamente se comparará centros educativos que brindan los 6 niveles de secundaria a nivel nacional.

La reducción de los centros de secundaria a nivel nacional ha sido de 29%, pero la cantidad de aulas en dichos centros han incrementado en un 49%, en relación al 2001 (presentado en e capítulo 1). En total son 45.814 aulas en los 1525 centros fiscales de secundaria a nivel

nacional, hay 11.728 aulas en funcionamiento (93%) y otras 3.349 fuera de uso, en la Costa está la mayor cantidad de aulas sin uso (54%) siendo la región con mayor cantidad de alumnos.

Tabla N° 21 Estado De Las Aulas De Secundaria En Uso A Nivel Nacional

Estado de aulas en uso	% sobre el total Nacional
Bueno	67%
Malo	4%
Regular	22%
Sin uso	7%

Fuente: AMIE 2011-2012

Elaboración: La Autora

Al 2012, el promedio de alumnos por aula se redujo considerablemente por el incremento de aulas que hay para los niveles de 8vo a 3ero de bachillerato, esta comparación macro parecería ser un aliciente a la mejor atención de los estudiantes, sin embargo por ser macro es una cifra distante a la realidad en la que viven estudiantes ecuatorianos, la realidad es que en el 2011 el Ministerio tuvo que limitar el número de estudiantes por aula, poniendo como tope 26 niños por clase, a partir de ello se incrementó el número de aulas por colegio, de lo contrario el máximo podría ser de hasta 50 niños.

Tabla N° 22 Promedio actual de Estudiantes de Secundaria por Aula En 2012

REGIÓN	Plantel sec.	Estudiantes sec.	Aulas en uso	Promedio estudiante/ plantel	Promedio estudiante/ aula	Promedio aula/ plantel
Amazonía	177	23.538	5.148	133	5	29
Costa	618	220.776	17.638	357	13	29
Insular	3	613	82	204	7	27
Sierra	737	209.071	19.466	284	11	26
Zonas no delimitadas	6	849	131	142	6	22
ECUADOR	1.541	454.847	42.465	295	11	28

Fuente: Ministerio de Educación (2012)

Elaboración: La Autora

Por otro lado, a demás del incremento de las aulas es necesario recalcar el estado de estas, pues que el 22% de las clases de las instituciones públicas estén en estado regular y otro 4% en mal estado, es prueba de la falta de delineación de objetivos a corto y mediano plazo y sus programas de seguimiento efectivos en cuanto a calidad de infraestructura y su entorno.

Tal conclusión se remite a la falta de congruencia y confiabilidad al momento de delinear objetivos, a continuación una prueba de ello: En el 2006 el DINSE, como institución encargada de la infraestructura educativa, realizó la planificación sobre las mejoras en infraestructura a partir de los lineamientos del Plan Decenal. Determinó el promedio nacional de alumnos por aula que debía existir e identificó la carencia de aulas a nivel nacional.

El informe se lo estableció conforme 65.761 aulas a nivel nacional, esta cantidad estipulada en el documento se la presentó como el total de aulas del país en el período 2004-2005 registrado por el SIISE. A continuación, el informe fijó que un 20% de las aulas no se les da uso; se calculó que se debía incrementar el número de aulas a nivel nacional en un 14%, proyecto reemplazar el 10% de las aulas existentes por estar en malas condiciones y consolido los presupuestos para conseguirlo. En base a las 65.761 aulas se calculó las aulas faltantes, se realizaron las proyecciones y presupuestos para cubrir la demanda de aulas, y se estableció el tiempo para su ejecución. Sin embargo no se puede conocer por qué el DINSE emplea dicha cifra, ya que en el SIISE registró que para el 2004 existían 88.257 aulas en las instituciones públicas y el promedio de alumnos por aula era de 33 personas.

Conforme el reporte el promedio ideal para el ME sería de 26 niños por aula, por lo cual se reportó que para cubrir la demanda del 2005 hacía falta 15.878 aulas; además debían incrementar las aulas conforme el incremento de la demanda por la exigencia de la universalización del EGB y del aumento de la matriculación del Bachillerato, así se estimaba

el incremento de 2.946 para EGB y 3.038 aulas en Bachillerato; en total para la demanda programada al 2015, el país debía incrementar 21.864 aulas, es decir un ampliación total del 33% en relación a la cifra expuesta en el informe del DINSE al 2006.

Para efectos del análisis sobre el incremento de las aulas, tomare como base el 33% que el DINSE aumentaría hasta culminar el Plan Decenal. En efecto al 2012 en el nivel secundario se incrementaron las aulas en un 38% en comparación con las cifras SIISE 2003 (existían 30.041 aulas); y un 47% respecto a las cifras de SIISE 2004 (eran 28.908 aulas). Esto demuestra una vez más la falta de confiabilidad de los datos y proyecciones de las instituciones relacionadas y en general la incongruencia en la cuantificación (lo cual también afecta a la realización de la fase diseño de la política) y análisis en la fase de sostenimiento que respalde la política del sistema educativo nacional.

Para mayor objetividad me sujeto a las cifras actuales, si se calcula que al 2012 existen 1.076.865 estudiantes del ciclo secundario y si el promedio nacional debe ser 26 alumnos, se requieren 41.417 aulas, al momento la cifra de aulas en uso excede a ese dato en un 2,5% de lo requerido, son 42.465 aulas en uso; hay otro 7% de aulas no utilizadas son el en este ciclo (AMIE 2012), este resultado a nivel macro es positivo ya que estas instituciones son las principales en cubrir la demanda de la EGB de 8vo a 10mo y el bachillerato, niveles que históricamente habían sido los de menor matriculación estudiantil.

Otras instalaciones importantes dentro de las entidades educativas son los servicios de aseo, aguas servidas y energía eléctrica. En cuanto a los servicios de aseo los colegios poseen en la mayoría de casos servicios higiénicos y lavamanos, sin embargo alrededor del 62% de estos se encuentran en buen estado y un 39% se encuentran en estado regular o malo.

Tabla N° 23 Instalación de servicios higiénicos en los planteles fiscales secundarios

TIPO SERVICIO DE ASEO	% sobre Planteles secundarios	Estado de los servicios de aseo		
		BUENO	REGULAR	MALO
Inodoros	79,00%	48%	24%	7%
Letrinas	2,34%	1%	1%	0%
Urinarios colectivos	9,03%	5%	3%	1%
Urinarios unitarios	9,58%	7%	2%	1%
No tiene	0,05%			
TOTAL	100,00%	60%	31%	9%
Lavamanos coletivo	36,66%	21%	12%	3%
Lavamanos o grifo	63,20%	40%	19%	4%
No tiene	0,14%			
Total general	100,00%	62%	31%	8%

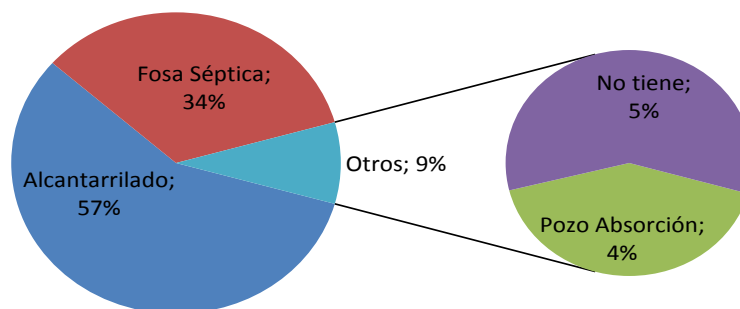
Fuente: Ministerio de Educación (2012)

Elaboración: La Autora

En el caso de servicios de aguas servidas en el ciclo secundario se observa que el tipo de servicios son de alcantarillado, fosa séptica, pozo de absorción o no tienen servicios. El 47% de las instituciones cuentan con un servicio de aguas servidas en buen estado, el 48% tiene un servicio regular o malo (37% y 12% respectivamente), otro 12% tienen servicios malos y un 5% no cuentan con ningún servicio. La mayoría de instituciones que carecen del buen funcionamiento del servicio de aguas servidas están en la Costa, ahí el 52% de las instalaciones tiene un funcionamiento regular, malo o no tiene el servicio (37%, 10% y 5% correspondientemente), nuevamente se evidencia que la región con más población estudiantil cuenta con mayores desventajas en sus estructuras físicas.

Tabla N° 24 Tipo de instalación de aguas servidas en los planteles fiscales secundarios a nivel nacional 2011-2012

□



Fuente: Ministerio de Educación (2012)

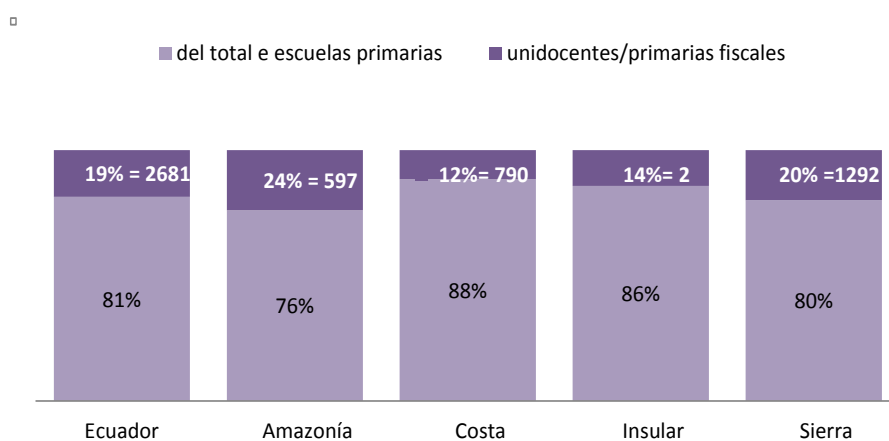
Elaboración: La Autora

Finalmente en cuanto a instalaciones para el uso de energía eléctrica, la situación resulta problemática pues un 39% de las instituciones no constan con un servicio de fuente de energía eléctrica; otro 6% tiene la fuente, pero no está en funcionamiento; el restante 55% si cuenta con servicio de energía y está en funcionamiento. De estas últimas, el 52% obtiene energía por la red pública, el 9% mediante planta eléctrica y un 1% por energía solar. Las regiones más afectada por la falta de servicio de energía son la Costa donde el 47% de los colegios no tienen fuente de energía y la Amazonía con un 37%; de hecho en Galápagos el 66% de los planteles secundarios públicos no poseen fuente de energía; pero debido a su poca población escolar el perjuicio es bastante inferior en comparación con las demás regiones. Finalmente en la Sierra el 32% de las instituciones también carecen de este servicio básico.

Otra situación de desventaja histórica en la educación ecuatoriana es la persistencia de centros unidocentes en la primaria, al 2010 en el país se identificó 2.681 escuelas con este funcionamiento (19% del total de instituciones con primaria a nivel nacional) (SIISE 2011), el

48% de ellas están en la Sierra. Estos centros, en comparación con el 2006, se han reducido en un 61% (ver gráfico N°1, capítulo 1) (SIISE 2010), reduciendo principalmente aquellos de la región Amazónica y Costa, lo cual es positivo ya que eran las zonas con menor calidad de infraestructura; sin embargo en la Sierra han persistido estos centros, únicamente, se redujeron en un 12% y esta zona se integra de las provincias con mayores niveles de analfabetismo y nivel de escolaridad.

Gráfico N° 25 Distribución de las escuelas unidocentes en las regiones del país 2011



Fuente: AMIE 2011-2012

Elaboración: La Autora

Docentes

Otra cifra importante es la cantidad de docentes que existen en la actualidad, esta fue una de las principales demandas de los diferentes frentes del sistema educativo previa la política.

Finalmente se presenta las cifras de profesores para la secundaria fiscal, al momento en este sector bordean los 52.700 profesores o profesionales que desempeñan funciones en los colegios, el 9,5% son autoridades de instituciones sin carga horaria (no dan clases) o personal de mantenimiento u otros similares y en total son 47.661 educadores son los encargados de impartir conocimientos, esta cantidad de profesores con referencia al 2001 y 2006 es muy similar, es por ello que con el aumento de la demanda, actualmente el promedio nacional de

alumnos por profesor, tomando en cuenta la matrícula bruta de 8vo a 3ero de bachillerato, resulta que hay 1 maestro por cada 23 estudiantes. Es necesario aclarar que este promedio debe ser inferior ya que en éste cálculo se toma en cuenta a todos los matriculados en los 6 niveles de secundaria (1.076.865 alumnos), pero no todos ellos van a los 1.525 colegios ya que un porcentaje considerable de los estudiantes de 8vo a 10mo pueden asistir a los centros de bachillerato, los cuales no han sido tomados en cuenta en los cálculos. Por ejemplo si al menos el 50% de los 622.018 estudiantes asistieran a los colegios a nivel nacional, el promedio de alumnos de colegio por profesor pasaría a ser de 16 alumnos por maestro.

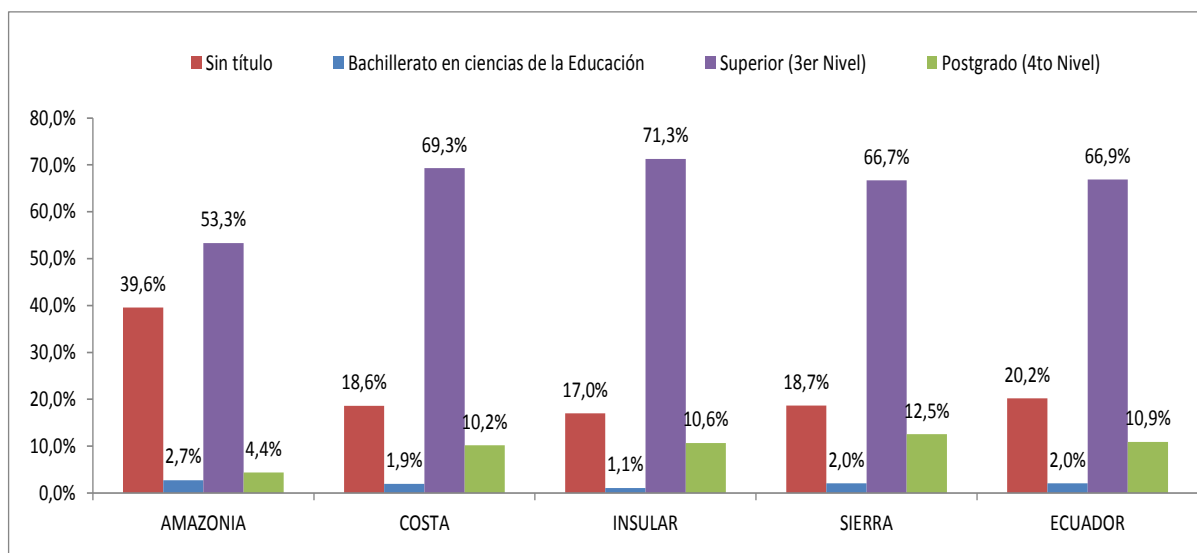
Mientras tanto el promedio de profesores por colegio es de 31 profesores por colegio. Es decir comparado con 2005 hay en promedio 4 profesores más por colegio, sin embargo, hay que destacar que se redujo el número de colegios, y se dio paso a nuevos centros de educación básica, por lo que no hay un aumento de profesores sino una redistribución o posiblemente un remplazo de profesores antiguos (maestros con más de 25 años que se acogieron a los planes de jubilación) por nuevos. La mayor cantidad de vacantes nuevos que abrió el ME (14.600) correspondieron a los niveles de ciclo inicial y ciclo básico (Ministerio de Educación, 2011); estos no correspondieron a remplazos.

El incremento de profesores que ha anunciado el ministerio se pudo haber destinado a los nuevos centros de educación inicial, a los 1.622 centros con educación general básica. El énfasis de profesores no se ha dirigido a los 6 niveles de 8vo a 3ero de bachillerato.

El nivel educativo de los docentes de este ciclo es similar al de hace 10 años, subsiste un 20% de profesores a nivel nacional sin un título post secundario, lo cual si repercute en el nivel de conocimientos y sistema pedagógico que emplean los maestros. El 45% de ellos están en la Sierra, sin embargo no es significativo por la cantidad de maestros de esta región, por el contrario en la región Amazónica están otros 1.535 profesores sin título, representan el 40%

del total de docentes de la región, lo cual si es significativo, especialmente por los bajos niveles educativos y en general la baja calidad de servicios de infraestructura educativa que hay ahí; estos sucesos son muestran de la falta de enfoque para la potenciación de la política a los sectores más desfavorecidos.

Gráfico N° 26 Nivel educativo de los docentes del nivel secundario fiscal por región



Fuente: Ministerio de Educación (2012)

Elaboración: La Autora

3.2. CONCLUSIÓN

Pese a que sólo se haya analizado a profundidad el nivel secundario en la actualidad, es significativo porque ese era el nivel menos desarrollado a nivel nacional, previa a la política pública (hasta el 2006), tras el desarrollo y la implementación del Plan Decenal durante 5 años consecutivos, se observa que a nivel macro la evolución de la educación ha avanzado en ciertos parámetros de los niveles educativos como reducción del analfabetismo, incremento de niveles de escolaridad, acercamiento a universalización de la educación básica, amplificación de oferta y demanda del nivel bachillerato.

Al momento, los actores políticos de la educación se han mantenido en un ambiente estable, se han cumplido parcialmente las ofertas de incremento salarial a docentes, muy parcialmente un sistema de evaluación, capacitación y formación docentes y el desarrollo de estadísticas del sector (AMIE) Por otro lado, en cuanto a infraestructura, no se incrementó la cantidad de centros educativos pero se han cubierto la demanda de aulas, se redujo el promedio de alumnos por aula, han mejorado ciertas instalaciones básicas y se han formado centros completos de formación básica, aunque no en la demanda requerida, entre otras. Estas mejoras de la educación no son lo suficientes para ver la eficiencia de la política pública enfocada en la educación de calidad y calidez.

La calidad es la meta del *Plan Decenal de Educación* y del *Plan Nacional el Buen Vivir*, muchos son los esfuerzos, recursos y programas desarrollados para alcanzar la calidad, sin embargo la educación ecuatoriana aún no puede ser evaluada como tal, no hay reflejo cuantificable ni cualitativo de haber cumplido los objetivos esperados por los actores del sistema educativo, padres, alumnos, profesores y el mismo Estado (tanto sector público como privado). Falta gestión pública para: palear los sectores de mayor desventaja dentro de la política; medir los efectos de los proyectos, para conocer la calidad de ellos; implementar un solo sistema de estadísticas confiable; realizar una evaluación íntegra al Ministerio como gestor y también evaluar distribución de recursos; entre otros. Estos son a rasgos generales las principales carencias de este sector social que no permiten mejorar la gestión pública; herramientas que conforme el diseño de la política educativa, el nivel de compromiso político de actual gobierno y los otros actores de la educación han sido demandadas intrínsecamente para lograr la caracterización de la educación como de calidad y calidez.

Existe carencia de un diseño estructural de política educativa, por un lado, debido a la falta de grupos especializados que puedan dar un formato exitoso al diseño y por otro, debido a que su constitución no fue basada en las necesidades ciudadanas y con la participación ciudadana para todas las fases de la política; ello ha ocasionado que no se formalice la etapa de implementación de la política.

Consecuentemente, tales insuficiencias en el diseño de la etapa de implementación, permitió dejar de lado la institucionalidad del compromiso político de los diferentes frentes gubernamentales y actores políticos que están relacionados (ministerios, gobiernos locales, empresas públicas u otros) los cuales cuentan con la capacidad de influir su cumplimiento y designación de recursos. Tampoco se delineó los objetivos a mediano y largo plazo, no se conformó personal entrenado para la implementación desde el nivel administrativo hasta el trabajo de campo (enseñar y promover los programas en beneficio de los estudiantes o padres de familia), no hubo un programa de publicidad oportuna del Plan Decenal y tampoco hay un sistema de gestión de riesgo de implementación de la política.

Igualmente no se logró el diseño de la etapa de evaluación o sostenimiento, evaluación de la política sobre su rendimiento e impacto, sistemas estadístico nacional de cuantificación y cualificación de los programas objetivos y progreso para alcanzar las metas, estratificación de la calidad educativa, identificar las mejores prácticas; todas estas acciones debían darse en acción conjunta con la participación ciudadana.

Este diseño primario de la política, ha permitido por parte del gobierno, institucionalizar las acciones públicas dentro del sector como una gestión de compromiso político eficiente y exitoso que encaminan a la “Revolución Educativa”. Lógicamente y para soportar dicha

imagen, se anula o limita el debate público al respecto, no se da la promoción, evaluación y “empoderamiento” de la ciudadanía (ya sea a través las organizaciones sociales, gremiales docente o estudiantil, sectoriales de la producción nacional o de otros individuos nacionales o internacionales) que son parte de la política de educación.

Bajo el precepto de resaltar la eficiencia de gestión educativa, y debido al actual sistema político ecuatoriano polarizado (en el Poder Legislativo), no hay evaluación, retroalimentación ni pluralidad en el sistema de la política educativa y se rompe una de la cadenas de viabilizarían dentro las necesidades ciudadanas y el poder; aunque cabe resaltar que si existe solidez legislativa entre la política nacional, el Plan Decenal de Educación y el universo de leyes nacionales y el diseño de los programas gubernamentales en lo referente a la eliminación de barreras para el ingreso a la educación (como por ejemplo la eliminación de la cuota de matrícula, dotación de libros, uniformes o desayuno escolar).

De esta forma y por los factores expuestos a lo largo de la investigación se sugiere que la valoración objetiva sobre la capacidad de la gestión pública en el sector educativo es negativa por su debilidad para rediseñar y ejecutar una política y por actuar de forma adversa al interés de las políticas públicas, es decir, el fortalecimiento de la democracia participativa para palear de forma creativa y eficiente las necesidades de los ciudadanos en busca del bienestar común.

3.3. RECOMENDACIONES Y MODELO DEL DISEÑO DE POLÍTICA EDUCATIVA

Esta investigación, pese a no plantear una hipótesis, encuentra necesario presentar una recomendación conforme la realidad nacional, de una reforma estructural del diseño de la política pública política dentro del sector educativo. El modelo de política que se presenta se

enfocan en y se la desarrolla en el campo de la calidad del entorno de los estudiantes y el financiamiento del sector, conforme el modelo de la National Audit Office, expuestos en el capítulo 2.

Las recomendaciones han intentados basarse en la situación de la oferta de la educación, conocida en esta investigación por medio de los indicadores del SIISE, el Ministerio de Educación, el DINSE. Sin embargo, la propuesta posiblemente carecerá de objetividad y confidencialidad debida sustancialmente a la desconfianza de las estadísticas nacionales. Es crucial puntualizar que años tras año las cifras en los sistemas de encuestas nacionales varían sin explicación alguna.

El SIISE recopila y presenta indicadores de los sectores sociales, en base a encuestas nacionales como el ENEMDU, censos 2001- 2010, Encuesta de Condiciones de Vida, AMIE o SINEC, entre las principales para el sector de educación. Las cifras que se exponen en el SIISE 2010 (software digital) no concuerdan con las cifras del SIISE 2011(presentado vía página web) respecto a índices desarrollados en años precedentes; pese a que supuestamente se basan en las mismas bases. Ejemplo de este desajuste se lo constata en los porcentajes expuestos de personal con nivel educativo básico, cantidad de profesores por plantel, cantidad de escuelas unidocentes. Además en SIISE 2011, los índices de población con educación primaria y secundaria desarrollado en base al Censo Nacional de Población y Vivienda 2010, no concuerda con los resultados presentados por el INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) institución ejecutora del Censo 2010. Por ejemplo el INEC presenta que el porcentaje de población con nivel secundario es de 53%, mientras que el SIISE 2011 presenta 45,1%. Las inconsistencias radican en la cantidad de la población tomada en cuenta al momento del cálculo.

Igualmente, el Ministerio de Educación tampoco ha cumplido con su función de presentar las estadísticas del sector educativo, las cifras que se presentaron en esta investigación fueron las realice conforme la base proporcionada del Ministerio, las cifras de años anteriores han sido retiradas de la página del Ministerio, por ello para comparar las cifras 2012 se recurrió a las cifras expresadas en el SIISE 2010, su exactitud y veracidad dejan duda debido a las inconsistencias en las diferentes estadísticas nacionales desarrolladas por las entidades públicas.

Calidad del Medioambiente Estudiantil

La calidad educativa por su generalidad debe ser el principal objetivo del conjunto de políticas que desarrolle un plan educativo. Entre las políticas del Plan Decenal debería presentarse la calidad del medioambiente estudiantil, esta debería responder a las necesidades de sus usuarios: los estudiantes de escuelas y colegios fiscales; sus padres de familia; y los profesores y autoridades de la institución.

Para identificar y puntualizar las necesidades de calidad que demandan los estudiantes se debería limitar las áreas en las que se espera obtener los resultados, por lo cual el grupo de trabajo deberá puntualizar, al menos unos 3 resultados principales a enfocarse por ejemplo:

1. Instalaciones (de la institución y su entorno),
2. intereses para el aprendizaje y
3. dificultades del aprendizaje de los niños.
4. Otros: resultados secundarios, conocer la realidad socioeconómica familiar, psicología cultural de los estudiantes, herramientas necesarias para el aprendizajes u otras.

El orden jerárquico para atender las necesidades debería establecerse conforme la agilidad con la que el ministerio podría atender esos 3 resultados, sin embargo no significa que ese sería el

orden de énfasis y destinación de recursos para su gestión. Para el caso de medioambiente estudiantil nos enfocaremos en los resultados de instalaciones.

Conforme a la realidad nacional se debería identificar zona rural y zona urbana en la que se realizará la investigación y delimitar el porcentaje de provincias a analizar, al menos debería ser el 50%, debido a las amplias diferencias del sector educativo en las 4 regiones. También se presentará los niveles educativos a los que se aplicará el estudio. Como es evidente para esta selección se deberá contar con una herramienta, la historia del desarrollo educativo en el país, (lo cual previamente existe en los censos del Ministerio de Educación). Esta etapa técnica requiere de la participación y consenso técnico de organizaciones sociales (Contrato Social por la Educación), instituciones públicas o internacionales relacionadas con el sector educativo (UNICEF, UNESCO, Consejo Nacional de la Educación); así mismo se delinearé el mejor método de recolección de datos, conforme lo cual se proyectará el presupuesto necesario para los estudios de necesidad. Debido a la importancia de los recursos en esta fase cabe un análisis exhaustivo de los diversos órganos de financiamiento; para lo cual cabe llamar a cooperación internacional (UNESCO, Banco Mundial, Agencia Española de Cooperación Internacional, Cooperación Económica Europea), estas agencias han aportado al financiamiento del desarrollo de estudios estadísticos educativos, por ejemplo el Banco Mundial en el 2004 pretendía donar al Ecuador USD 250 millones para que se realice "...Ecuador se comprometió a optimizar el 60% de las partidas docentes detectadas como irregulares y elaborar un plan de seguimiento y monitoreo de los recursos humanos; de igual forma, debía evaluar las necesidades de recursos humanos en educación, con especial atención a inequidades territoriales, étnicas, culturales y de género" (Blanco y Negro, 2004). En esta etapa aún se podría dejar de lado la colaboración de la empresa privada nacional.

De esta forma supongamos que el método consista en encuestas cuantitativas de opción múltiple a los alumnos, padres y autoridades educativas de ciertos niveles educativos específicos y para el desarrollo cualitativo se genere en grupos focales de padres y autoridades. Las provincias donde se desarrollaría el estudio sería por ejemplo: 2 provincias con mejores niveles de analfabetismo y escolaridad, las 3 peores en niveles de analfabetismo y escolaridad, y las 5 restantes conforme la densidad poblacional estudiantil. En todas ellas se tomará una muestra representativa (conforme los estadistas lo delimiten) de escuelas de primaria y secundaria. En las 10 provincias se realizaría en las zonas rurales y urbanas; la proporción de la muestra de instituciones variará en las provincias donde se encuentran las ciudades principales del país como Quito, Guayaquil, Manta y Cuenca, dando más énfasis en la zona urbana por tener mayor concentración poblacional en dichas zonas. Finalmente los niveles educativos que se estudiarán serán el 4to de Básica y el 7mo de básica (por ser los que se inician en el sistema educativo y los que culminan los 6 primeros años de estudio, lo que equivale a la primaria) y el 9no de básica y el 3ero de bachillerato (por ser los jóvenes que se busca impactar su permanencia el ciclo educativo y los de bachillerato para conocer sus necesidades una vez que concluyen todos los años de formación media y conocen más a fondo sus debilidades)

Las encuestas enunciarían preguntas encaminadas a identificar las principales falencias en la infraestructura de las instituciones según los usuarios; tanto al interno de la entidad como a sus alrededores para acceder a la institución (tiempo de traslado, método de traslado, nivel de seguridad al trasladarse) y se conocería la principal adecuación de infraestructura que demanden los 3 grupos de actores ya mencionados.

Las mismas encuestas a su vez delimitarían las necesidades en el aprendizaje, por ejemplo: se buscaría conocer cuáles son los principales motivantes de estudio para los actores (en el

ámbito personal, social y económico), y se limitaría a 3 principales *desmotivaciones de estudio*, con el fin de potencializarlos o encaminarlos al interés general del Estado. Finalmente se buscaría conocer lo principales trabas para el aprendizaje de los niños con el fin de identificar si hay problemas de contenido (pensum educativo) de metodología (pedagogía del docente), soporte educativo (asistencia fuera de las horas de colegio).

En análisis de resultados secundarios será un complemento para el diseño de la política y los programas que de forma eficiente y oportuna se adaptarían a la realidad local con el fin de potencializar la calidad para los estudiantes y la interacción de estos de ellos, padres de familia, docentes, sector público y privado para la evolución de la calidad.

Este período representaría la primera fase de socialización del proyecto, todos los sectores deberían estar al tanto y promoverían su cumplimiento apropiado, a la par estarían delineados los sectores de la sociedad involucrados en la ejecución del estudio de necesidades, por ejemplo en la tabulación de resultados y análisis de los mismo es importante que sectores de la academia estén en este proceso por los recursos humanos, por su agilidad de procesos y transparencia con la que cuentan; e inclusive como un mecanismo para la reducción de costos en esta etapa. Además, su relación desde esta primera fase motiva a que se conviertan en los gestores de implementación y evaluación de la política pública a futuro.

De esta forma el Ministerio podría identificar las principales necesidades de calidad de medioambiente estudiantil, para detallar las finalidades de dicho objetivo y lograr el compromiso y consenso de los actores involucrados, sin distinción de relevancia pero haciendo hincapié en los actores financieristas de los proyectos para cumplir el objetivo de los necesitados.

Suponiendo que en base a las encuestas los resultados que se obtienen de los centros de primaria y secundaria de las zonas rurales figuraran lo siguiente:

1. Falta de aulas por niveles en las instituciones y sobrepoblación de estudiantes
2. Infraestructura deficitaria en servicios de energía
3. Infraestructura deteriorada y de servicio regular en servicios de aseo
4. No hay rutas de acceso seguros hasta el colegio desde la carretera o áreas rurales.
5. Insuficientes áreas de recreación.
6. Muebles antiguos y deteriorados

En base a estas necesidades y suponiendo que el estado y la deficiencia de servicios básicos es el expuesto en los colegio al 2011-2012, (ver tablas 21, 23 y 25). Las políticas de acción serán las siguientes:

3.3.1. Objetivo 1: Calidad del medioambiente Estudiantil

Los centros educativos públicos a nivel nacional serán el espacio que permita a los niños, niñas y jóvenes estudiantes desarrollarse en los campos educativos y personales, contarán con las adecuaciones básicas en garantía de los derechos humanos de segunda generación en el mediano plazo y de tercera generación en el largo plazo.

En base a este objetivo principal, se desarrollará la teoría de adecuaciones básicas en infraestructura según los derechos de segunda y tercera generación y conforme la capacidad del Estado ecuatoriano de cumplirlo. Como modelo de adecuaciones de segunda generación para los estudiantes se podrían basar en Sobrino y Garrucho (1995, citado por Bonilla. S. & Sosa. C.) el bienestar objetivo consiste en satisfacción de necesidades para proporcionar un nivel mínimo de vida incluye alimentación, vivienda, vestidos y muebles, servicios de agua potable, alcantarillado, electrificación, transporte, educación y salud.

En cuanto a las de tercera generación de derecho, al involucrar la satisfacción de las personas consigo mismos y con su entorno, tras haber satisfecho las necesidades básicas, ello se enfocaría dentro del marco de la educación los conceptos desarrollados por Verdugo y Sabeth (2002, citado por Bonilla. S. & Sosa. C.): ocios y actividades recreativas, rendimiento (resultados y desempeño en actividades escolares y deportivas), relaciones interpersonales (interacción con personas del medio familiar, escolar, amigos, conocidos y el vínculo con los animales), bienestar físico y emocional (deseos de mejorar en relación a estados de salud de si mismo en referencia a otros), bienestar colectivo y valores (situaciones sociales, económicas, políticas del medio socio cultural, así como en relación a valores humanos) y bienestar material (consecución y relación con objetos y características físicas de donde se desenvuelven, escuela y casa).

En base al objetivo principal de cubrir las necesidades de entorno conforme los derechos de segunda y tercera generación, se debe delimitar las metas de la política de calidad medioambiental, para los beneficiados por un lado y para el Estado por el otro lado en el ámbito infraestructura.

Las metas en infraestructura dentro de la política se delinearán:

A costo plazo (hasta 4 años)

- El 75% de las instituciones contarán con servicios de alcantarillado, energía eléctrica (dependiendo de la fuente, conforme su situación geográfica), agua potable y trato de basura, especialmente en las zonas rurales; recurriendo a la mejor opción de instalación, reordenamiento o ampliación de las instituciones.

- El 75% de las instituciones a nivel nacional contarán con servicios de aseo (inodoros, lavamanos u otros dependiendo de la realidad de su entorno) en condiciones de buen estado, priorizando las zonas rurales.
- El 75% de las instituciones públicas nacionales contarán con la cantidad oportuna de aulas, instalación de laboratorios obligatorios y áreas recreativas y didácticas, conforme el pensum educativo que la institución imparta.

En el mediano plazo (hasta 7 años)

- Se reorganizará los niveles de enseñanza de las instituciones públicas a nivel nacional y al menos el 75% de ellas estarán distribuidas conforme el nuevo sistema educativo de Educación Inicial, Educación Básica y Educación de Bachillerato, cubriendo la demanda estudiantil de la mejor manera y conforme el interés comunitario y respondiendo a la oferta productiva local, cuando se trate del nivel bachillerato.
- Se garantizará la seguridad de los estudiantes para acceder a las instituciones públicas para los estudiantes, se dotará de las vías pertinentes ya sean vías peatonales de transporte terrestre o cualquier otra estructura que fuera necesaria conforme la ubicación geográfica.
- Al menos el 75% de las instituciones públicas contarán con servicios de asistencia de salud y nutrición mínima y de asistencia psicológica para los estudiantes, los servicios serán permanentes y estarán dotadas de la infraestructura oportuna.

En el largo plazo (10 años en adelante)

- Las instituciones públicas por región calificaran en promedio de satisfacción de calidad de vida de los participantes del proceso educativo en 70%.

- Liderar la educación pública nacional reconocida por los espacios pedagógicos de calidad y ser una opción de los estudiantes que se mantienen en entidades privadas.

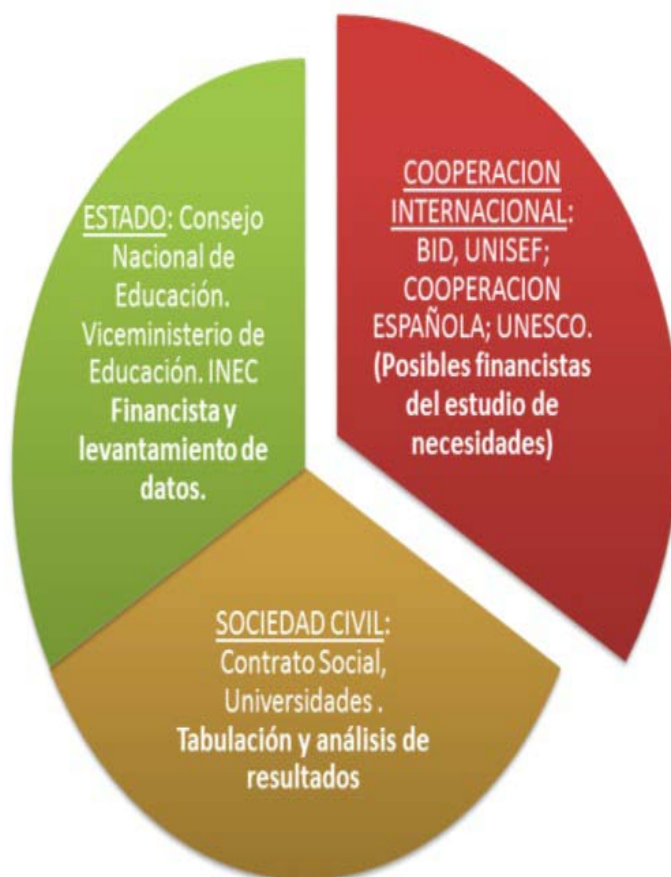
Para la fase de implementación, en el proceso que respecta a la delineación específica y medible de la política pública, se debería trabajar con los grupos correspondientes a Estado, sociedad civil y sector productivo. El que estos tres sectores conozcan la realidad de la educación ecuatoriana y planifiquen su cambio, implica que se involucren con acciones específicas para alcanzar las metas proyectadas.

En la implementación se deberá publicitar a los tres sectores y especialmente a los futuros beneficiados (actores del sistema educativo) sobre la política pública con el fin de que la conozcan, y exijan los beneficios que diferentes proyectos conforme la política se efectuará y además en la siguiente etapa serán parte de los evaluadores de su implementación.

Paralelamente y como otra parte de esta etapa se consolidaría el mejor grupo de ejecutores de la política, es decir un grupo y no estrictamente burocrático del Ministerio sino grupos sólidos de técnicos que conozcan por un lado la realidad de ejecución presupuestaria y por otro la situación de campo de la educación, serán los programadores específicos que se impulsen. Es esencial la solidez y permanencia del grupo de implementadores para mantener el hito de las metas de la política y los programas reales ya que a la vez serán los que comprometan a los actores que interfieren en cada proyecto.

Gráfico N° 27 Actores las fases de análisis de necesidades y de la delimitación de la política y su implementación

Fase 1 Diseño: Posibles Actores enfocados en análisis de la necesidad



Elaboración: **La Autora**

Gráfico N° 27 Actores de la delimitación de la política y su implementación

Fase 2 Implementación: Todos los actores inmersos en plantear los objetivos y metas de la política



1. SRI: Servicio de Rentas Internas, 2.CERES: Consorcio Ecuatoriano para la Responsabilidad Social, 3. AME: Asociación Municipal Ecuatoriana 4: Unión Nacional de Educadores

Elaboración: La Autora

Para la etapa de evaluación se debe programar las metodologías de evaluación de la política, por ejemplo: en calidad de vida de estudiantes; en teorías y pruebas de rendimiento académico, tomando en cuenta aquellas empleadas en otros países para tener un referente de comparación internacional sobre el cambio; en desarrollo de infraestructura pública. Además de ello debe darse un sistema evaluativo de los programas ejecutados, estos para mayor transparencia requiere del trabajo conjunto con la sociedad civil, proyectos de veeduría internacional de la política pública. Además la delimitación de los períodos de evaluación para una conclusión de la efectividad de la política conforme la designación de recursos.

Lo expuesto no es más que una muestra de uno de los campos que debe tocar una Política de Calidad Educativa, en este caso su enfoque fue la infraestructura de las instituciones como parte del medioambiente del que se rodean los estudiantes, lo mismo se realizaría para las siguientes metas del objetivo de calidad educativa. Se lo replicaría en lo que respecta a las necesidades de los estudiantes y profesores en el campo de la enseñanza, los cuales sería encontrados por medios de la encuesta planteada.

Indagar los objetivos secundarios como realidad socioeconómica familiar, psicología cultural u otros respecto a la sociedad donde se desenvuelven los estudiantes, no deja de ser importante, pues son complementos para elaborar programas específicos y diferenciados frente a las características de cada sociedad donde se establecen las instituciones públicas. Esas realidades que podría revelar la encuesta, en la fase de implementación, se las utilizará para el desarrollo de programas específicos, como por ejemplo desarrollo curricular en materia que impulsan los sectores priorizados de la producción nacional, como: alimentos frescos y procesados, Biotecnología y productos farmacéuticos y químicos, cadena agroforestal, confecciones y calzado, construcción, metalmecánica, plásticos, tecnología de “hardware” y

“software”, transporte y logística, vehículos y automotores; se podría emplear un programa de bachillerato enfocado a dichas actividades productivas (Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad, 2010), con la finalidad de aportar al sector productivo con mano de obra de mayor calificación, dar al estudiante herramientas efectivas para una plaza laboral existente y a la vez alcanzando la satisfacción de los padres de familia (como gestores de la asistencia escolar).

Como se puede ver la delimitación específica, clara de la política, el objetivo principal, y sus metas, es una clave para delinear los grupos de acción para las fases de implementación y evaluación en el proceso del diseño de una política. El proceso parecería requerir de un vasto equipo de trabajo para lograrlo, en efecto eso es correcto; sin embargo, no se deberá emplear más esfuerzos y recursos en el manejo estructural burocrático que en la aplicación de la política. Aunque , si se minimiza el trabajo técnico se corre el riesgo que actualmente presenta el Plan Decenal, es una herramienta sin medición, evaluación, retroalimentación y efectividad comprobable; así que se vuelve viable la recomendación de conformar una sección con el personal oportuno enfocada en la estructura de la política pública.

3.3.2. Objetivo 8 Política Presupuestaria De Educación Pública

La política presupuestaria para el sector educativo primeramente dependerá del rol que esta deba cumplir en el sistema productivo nacional y secundamente conforme las demás políticas que se hayan planteado para la educación. En general los países desarrollados consideran la designación del presupuesto a este sector es uno de los pilares sobre los que se asienta el desarrollo económico y democrático de un país.

Para tales países, la designación de recursos para este sector social es concebido como inversión pues finalmente este genera beneficios económicos sociales e individuales, en el campo social se lo identifica como el retorno de impuestos de una persona, el nivel de

tecnología que puede implementar el país, la atracción de capitales de inversión, las reducción de posibilidades del gastos del Estado por conductas delictivas penales, entre las principales ganancias cuantificables que puede percibir el país. En el campo individual se menciona el incremento de ingresos y de satisfacción personal, lo cual aportan a la calidad de vida.

La relación de más años de estudio -mayores ingresos- no siempre es una correlación simple, pues influyen factores como el tipo de demanda del mercado laboral, estabilidad macroeconómica, atracción de inversiones, entre otros factores que influyen a la generación de puestos de trabajo (INEC, 2010). Debido a estos factores, la política de presupuesto de la educación variará según la prioridad de la educación para el Estado o el Gobierno; pues finalmente esta política esta estrechamente relacionada a la voluntad política ya que implica reconocer, en el caso ecuatoriano, qué rol jugará la educación de calidad en el desarrollo nacional.

Se puede evaluar el retorno de ingresos que genera el incremento de un año más de estudio, los estudios al respecto los han realizado el Banco Mundial y la Unesco, sin embargo para el caso de Ecuador no se han encontrado análisis actualizados. En un estudio nacional (Barragán L, Garcia J& García F, 2003) se encontró que los ingresos promedios de una persona por aumentar un año de estudio en la primaria es de 3,49%, un año más de secundaria sube al 7,11% y en la educación de tercer nivel representa un 10,75% de aumento del ingreso por cada año de estudio.

En recientes estudios de Psacharopoulos (2010), se calculó que los países con ingresos medios per cápita, como es el caso del Ecuador (Banco Mundial [BM], 2008), el retorno social por la inversión por año de educación primaria es de 18,8%, en el sector de secundaria es del 12,9% y de tercer nivel es de 11,3%. El retorno social en dichos análisis hace referencia a la diferencia de ingresos entre los trabajadores con mayor educación contra los trabajadores con

menor nivel educativo; pero también es importante tomar en cuenta otros beneficios que los trabajadores adquieren y que mejoran su calidad de vida, como por ejemplo: un seguro médico. Igualmente calculó que la riqueza que se pierde por cada año de no estudiar en América Latina es de 16,1%, para el caso de Ecuador y países de ingresos similares estimó que por cada 1,3% del PIB que se aumenta al presupuesto de educación, el PIB crece en un 2%. Otra cifra interesante es que los países con niveles de analfabetismo por sobre el 5%, enfrentan la reducción del ingreso per cápita en 15,3%.

Así mismo el BM (2009), reportó que hay mayor rentabilidad cuando se invierte en los ciclos de educación inicial, reportó que en América Latina, el costo -beneficio de ese nivel es de 2 a 1. El beneficio incrementa en países de mayor pobreza, por ejemplo en Bolivia la relación costo -beneficio es de 3,4 a 1. Aún más impactante son los resultados de rentabilidad social por la inversión en el nivel inicial, el Ministerio de la Hacienda de Chile (2008) muestra que cuando una persona recibe educación inicial, por ejemplo, se incrementa en un 20% las probabilidades de culminar el bachillerato; hay mayores capacidades cognitivas en los niños para el resto de su vida; se reduce en promedio en un 18% las probabilidades de uso de drogas o arrestos; lo cual en su conjunto y a largo plazo representa para el país la reducción de desigualdades de oportunidades y de niveles económicos de vida.

Tras la evidencia cuantitativa de la relevancia de la inversión educativa y citando al Presidente Rafael Correa (2007), al mencionar: "... nuestra política económica integrará explícitamente sus efectos sobre el capital humano y social, considerando su preservación como fundamental para el desarrollo y por encima de temporales y muchas veces aparentes logros económicos. En este sentido, la política social debe ser diseñada como una parte fundamental de la política económica, y no simplemente con un criterio asistencialista. "

La política de presupuesto de la educación debió analizar por un lado el desarrollo por el costo- beneficio de los niveles educativos que se debía potencializar y por otro lado la caracterización de la educación dentro de la economía nacional.

El Plan Decenal apuntalaba a cubrir la demanda de al menos 3.858.788 jóvenes de entre 3 y 18 años de edad (tomando en cuenta el crecimiento de la población del 2006 al 2016), esta cantidad de personas representan el 80% de niños y jóvenes a nivel nacional; ya que el otro 20% históricamente ha correspondido a instituciones privadas. Basándome en que actualmente la matrícula bruta del 2012 en los diferentes niveles están distribuidos así: el 13% de alumnos responden al ciclo inicial, el 64% al ciclo básico y el 24% al ciclo bachillerato; se recomienda tomar en cuenta dicha distribución y cantidad de alumnos al proyectar el gasto por estudiante.

Cuando se inició el Plan Decenal, en el contexto internacional, la política de gasto del sector público en los niveles de inicial hasta secundaria en los países desarrollados (Organization of Co-operation and Development,[OECD] 2009) solía ser en promedio de 3,4% del PIB, pero en términos de USD ajustado a términos de paridad del poder adquisitivo (ppp)respecto a Estados Unidos al 2006, eso representaba el costo público anual en promedio de USD 5.911 por estudiante, lo cual equivalía en promedio al 24% del PIB per cápita de las potencias mundiales.

Si bien no es comparable el caso de Ecuador con dichas potencias por su tamaño de economía; cabe referirse a países sudamericanos que se perfilan con mayor desarrollo económico y son tomados en cuenta por la OECD, ello son Brasil y Chile, los cuales al 2006, tenían un presupuesto promedio anual por estudiante de USD 1.473 y USD 1.689 respectivamente, lo

cual representa el 16% y el 12% del PIB per cápita respectivamente⁵. Mientras tanto en 2006 en Ecuador el presupuesto anual por estudiante era de USD 479,81 y representaba el 15,4% del PIB per cápita. En dólares nominales al 2006, el presupuesto por estudiante fiscal distaba en 67% respecto a Brasil y en un 92% frente a la OECD. Esa era la realidad presupuestaria nacional y el contexto internacional del gasto educativo con la que partía el Ministerio de Educación (ME) en el 2006, cuando impulsó la política de presupuesto.

Al 2012 el Ecuador invierte anualmente en promedio USD 876,77 por cada estudiante del sector público desde inicial hasta bachillerato (presupuesto del ME sobre el total de alumnos en el sector público, ver tabla N° 16 y 18), esta cantidad equivale al 17% del PIB per cápita (USD 4.945), tal cifra es más alentadora que la que presenta los países vecinos de Perú y Colombia, pues sus gastos por estudiantes (en los mismos niveles) en ppp USD 856,10 y USD 975,11⁶, lo cual equivale al 13% y 11,7% de su PIB per cápita respectivamente. En términos porcentuales también se acercan al 24% del PIB per cápita que destinaban los países de la OECD.

En el Plan Decenal, el criterio manejado para incrementar el presupuesto del ME ha sido crecer en 0,5% respecto al PIB nacional hasta alcanzar el 6% respecto al PIB, al momento el presupuesto para educación manejado por el ME desde inicial hasta bachillerato a nivel nacional es el 3,9% respecto del PIB (ver tabla N° 16), mientras que el presupuesto del ministerio encargado de la educación en Perú equivale al 2,5% y en Colombia al 2,6% respecto a su PIB; esto en 2012.

⁵ Valores en Paridad del Poder adquisitivo al 2006, ver en publicación Education at a Glance 2009, Annex 2 <http://www.oecd.org>. En el caso de Ecuador fue un cálculo propio conforme los datos del Banco Mundial y Banco Central del Ecuador.

⁶ Valores en Paridad del Poder adquisitivo a USD Ecuador en 2012, calculo propio.

En un plazo de 5 años, los países de OECD, en promedio, crecen su presupuesto para los niveles de inicial a bachillerato en 1,2 veces. Es decir que en base a un año base incrementarán su presupuesto en un 24% anual en comparación de la cifra inicial.

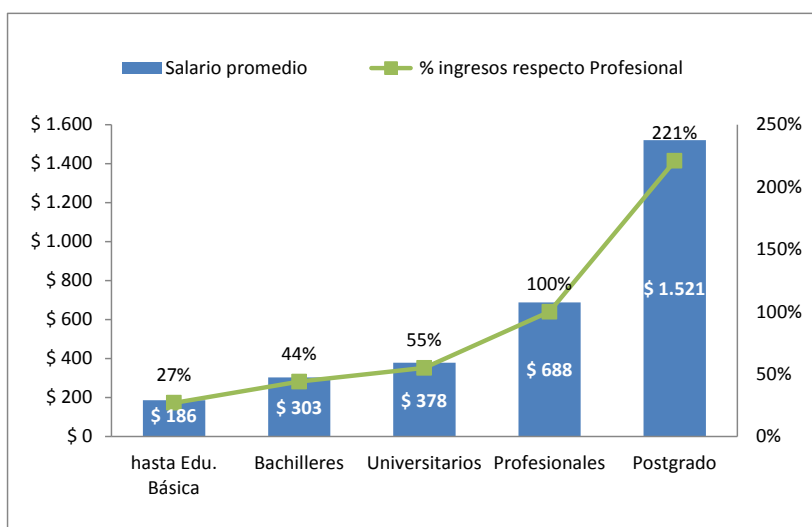
El presupuesto educativo ecuatoriano, en términos porcentuales, proyecta un incremento anual del 17%, cercano al promedio la OECD, sin embargo ello no se equipara a los criterios de distribución de recursos que manejan, dichos países, con el fin de obtener una educación de calidad para cada estudiante. Por esta razón, a continuación, se presenta un posible esquema de presupuesto en educación para que siga los lineamientos internacionales de incremento del presupuesto educativo, con la finalidad de impulsar el crecimiento económico. Un crecimiento que otras naciones ya han experimentado al incrementar el gasto efectivo en la educación, alcanzando en lo venidero el incremento de la producción, de la productividad, y de otros beneficios sociales e individuales que, en su conjunto, finalmente desembocan en: mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

La relación de aumento del presupuesto no debería depender únicamente del PIB sino del PIB per cápita pues es la mejor manera de crear un incremento presupuestario conforme al crecimiento de la población, en sí del aumento de niños en edad escolar. Además es una forma más cercana de dimensionar el aumento de la productividad. El PIB per cápita del país ha presentado en promedio una variación anual de 5,9% a partir de 2010.

La relación de PIB per cápita y presupuesto de educación por estudiante, permite a la vez dimensionar de forma contundente cuál es la relevancia que un Gobierno le da a la educación en la formación de cada una de las personas. Así mismo se puede dar mayor énfasis y estimar la proporción del producto interno bruto que se destine a la inversión de los intereses de la sociedad, en este caso la educación pública.

El presupuesto educativo debería crecer, al menos, en una proporción similar a la del crecimiento del PIB per cápita. Según el INEC (2010) los empleados sin preparación universitaria perciben ingresos muy inferiores y son propensos a no ser afiliados al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), no tienen seguro médico privado, ni se capacitan para mejorar su trabajo.

Gráfico N° 28 Diferencias de Ingresos por nivel de preparación en PEA Ecuador 2009



Fuente INEC, Condiciones de Vida según Nivel de Preparación Académica

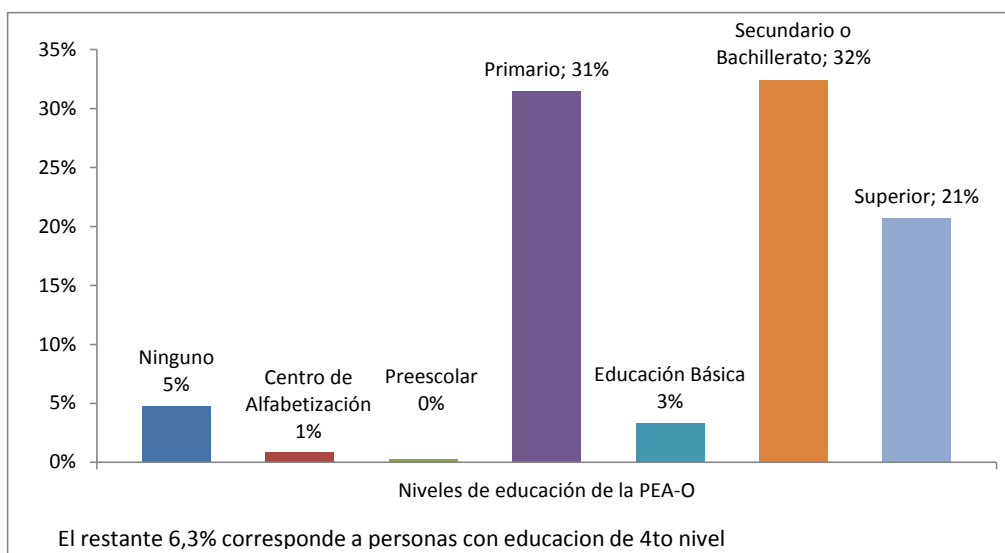
Elaboración: La Autora

Como se mostró los ingresos tienen variaciones relevantes según la preparación, así mismo al país le significa cambios sustanciales la preparación de la población trabajadora. Actualmente son 6.209.049 personas que integran la población económicamente activa ocupada⁷ en el país, la mayoría de ellos no superan el nivel secundario, consecuentemente ello muestra cuál es el énfasis que las políticas de educación pública, privada de nivel medio y superior deben poner

⁷ Las personas económicamente activas son todas aquellas que, teniendo 10 años o más, están en capacidad y disponibilidad para dedicarse a la producción de bienes y servicios económicos en un determinado momento. Incluye a las personas que trabajan o tienen trabajo ; ocupados y a aquellas que no tienen empleo pero están dispuestas a trabajar ;desocupados (SIISE 2011)

mayor énfasis para aumentar el nivel escolar de los trabajadores con el fin de ofertar al sector productivo nacional y extranjero, mano de obra calificada.

Gráfico N°29, PEA ocupada 2010 según su nivel de instrucción



Fuente INEC, Condiciones de Vida según Nivel de Preparación Académica
Elaboración: La Autora

De las personas ocupadas con nivel primario el 56% mantienen edades entre los 20 y los 40 años; en el nivel secundario dicho rango representa el 69%. En general hay un 67% de personas ocupadas con niveles primario o secundario, e incluso otro 5% de personas sin preparación alguna, de ellas depende la demanda laboral; es decir de ellas dependen las actividades económicas productivas que promueven el desarrollo económico nacional; consecuentemente incrementar sus niveles educativos es sustancial cuando se pretende ir hacia una economía intensiva en capital e infraestructura como lo han sido Brasil, Chile, México entre los países latinoamericanos.(Artavia R, 2009)

El Plan Nacional del Buen Vivir, de forma indirecta, le da relevancia a la educación en el sistema productivo, eso se lo constata por medio de las metas establecidas de transformación

de la matriz productiva, incremento de la inversión extranjera directa y del PIB de productos no tradicionales le da a la educación. Consecuentemente, bajo esa significativa posición de la educación en el Estado, a continuación se presenta un ejemplo de cálculo sencillo para el incremento del presupuesto per cápita para los estudiantes fiscales, el cual sea congruente a la posición que la educación tiene dentro del proceso productivo.

El sencillo ejemplo sobre un nuevo modelo de formulación del presupuesto para el sector educativo fiscal, presentará incrementos importantes respecto al presupuesto por estudiante que actualmente se mantiene; los niveles de incremento se basan en la corriente internacional del gasto en educación que han reflejado países latinoamericanos que promueven sistemas educativos de calidad.

Esta propuesta de incremento del presupuestario se fundamenta en los intereses gubernamentales de alcanzar: un sistema educativo de calidad que favorezcan a segmentos sociales en situación de abandono, y en su propuesta de generación de riqueza y redistribución para el buen vivir (el largo plazo con un horizonte de 16 a 20 años) (SENPLADEA,2009).

Como ejemplo de dichos intereses enunciados se puede encontrar en el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) los lineamientos de los objetivos (de corto plazo) que pretende alcanzar en su gobierno. En el objetivo 6 del PNBV se establece disminuir en 10% el subempleo; incrementar en un 25% la productividad media laboral; aumentar en 4 veces el total de PEA que recibe capacitación pública; reducir el desempleo juvenil en un 24%. En el objetivo 1 se determina reducir la desigualdad a 0,45; aumentar a 71% el porcentaje de hogares con vivienda propia; aumentar a 8 la calificación de la población con respecto a su satisfacción con la vida. Así mismo en el objetivo 11 se determina llegar al 3% de la inversión extranjera directa; obtener un crecimiento del 5% del PIB no petrolero. Mientras tanto como política de

largo plazo se resume en el cambio de la producción: de ser un país proveedor de recursos primarios a ser un país proveedor de servicios de conocimiento y servicios turísticos.

Las estrategias de corto plazo concluyen en incrementar los ingresos de las personas y la producción, pues ello aumentaría la demanda agregada; lo cual busca producir más riqueza del país, lo cual es medible a través del PIB y PIB per cápita. El Observatorio de la Política Fiscal (2011) determinó que un país con una producción elevada permite al Estado contar con más recurso para destinarlos al bien general. Por otro lado los principios macroeconómicos determinan que la diferencia de crecimiento de la riqueza entre países se debe a la productividad del trabajo.

La productividad es la cantidad de bienes y servicios que produce un trabajador; la productividad se relaciona con el sector educativo ya que entre los determinantes de la productividad se hallan: capital físico por trabajador, capital humano por trabajador, recursos naturales por trabajador y tecnología. Esencialmente, la educación es el capital humano, como capital humano se define a los conocimientos y destrezas que los trabajadores aprenden mediante la educación, la capacitación y la experiencia.

Las personas que hoy son estudiantes mañana son el capital humano con el que el país cuenta para producir. Este es el concepto base con el que se debe concebir al gasto en educación. Dado que el presupuesto del ministerio actualmente no se centra en los estudiantes, la siguiente propuesta basa el cálculo del presupuesto para el ME y su incremento en el número *de niños y jóvenes que debe atender el sector público* ya que la LEI determina la obligación del Estado de universalizar la educación hasta el bachillerato (el 80% de los niños y jóvenes de

entre 3 y 18 años del país) y tomando en cuenta la relación de ese gasto por persona con el PIB per cápita. .

Para determinar las variaciones se partirá del gasto que en el ME destinó en el 2006 a cada alumno (de primaria y secundaria) del sistema público. La política de gasto debería representar al menos el 24% del PIB per cápita ya que ese es el monto promedio que destinan los países de la OECD y se intentará cumplir el nivel de gasto por estudiante antes del 2016 año en el que culmina la vigencia del Plan Decenal de educación (PDE).

Además esta política busca incrementar el presupuesto sustancialmente por lo que seguirá el nivel de crecimiento de la OECD y los países latinoamericanos que están cercanos al desarrollo de esos países. Desde el 2006, la OECD crece en términos reales 1,2 veces, el promedio entre Brasil, México y Chile es de 1,3 veces el presupuesto por estudiante (en relación a un año base) durante un periodo de 5 años, para el ejemplo se hará el incremento de forma constante por año.

Tomando en cuenta que el PDE comenzó en 2006 y conforme las intenciones políticas declarados por el Gobierno de turno para la atención social y el desarrollo; este nuevo presupuesto contempla el pago retroactivo (de 2006 a 2011) por los años que no se empleó ese mecanismo de incremento del gasto por estudiante (cabe recalcar que tampoco se ha empleado el calculo del 0,5% del incremento del PIB como se estableció). A ese periodo lo llamare periodo de retraso.

El incremento del presupuesto es en términos reales, por el pago del retraso se calculó incrementarlo en 1,2 veces según el pago por alumno en 2006. El pago por retraso como el incremento por pago por los años de retraso, se lo ejecutará desde el 2012 al 2015. Además

desde el 2011 se determina el incremento del 1,3 veces 2 en 4 años hasta el 2015 (el cálculo se da hasta el 2015 debido a que hasta esos años existen las proyecciones de crecimiento del PIB y de la inflación).

Bajo este modelo incrementar en 1,2 veces el gasto por estudiante en términos reales desde el 2006 significaba pasar de un presupuesto de USD 448 por estudiante a USD 1.057,23 hasta el 2011. Subsiguientemente en base a ese presupuesto final de 2011 se calculara incrementar en 1,3 veces en términos reales del el presupuesto desde el 2012 al 2015; lo cual sería llegar a USD 1.678,25 por estudiante.

Tabla N° 29 Resultados del Incremento del Presupuesto del Ministerio de Educación, como una nueva política de presupuesto

Año	Incremento por estudiante en base al retraso 2006 (0)	Gasto oficial por estudiante ME más el retraso calculado (a)	Incremento anual para subir en 1,3 veces GME en base 2012 (b)	Nuevo Presupuesto por estudiante (a+b)	Personas que debería asistir sec. Público de 5 a 19 años ¹	Presupuesto ME en millones USD	PIB ²	PIB per capita ³	Nuevo Presupuesto del ME Como % PIB	Incremento del Presupuesto sobre PIB	Nuevo Presupuesto por estudiante sobre PIB per capita
2011	\$ 0,00	\$ 689,11	\$ 0,00	\$ 689,11		\$ 2.492,81	\$ 65.945,43	\$ 4.553,14	3,8%		15,13%
2012	\$ 152,24	\$ 841,35	\$ 357,57	\$ 1.198,92	3.634.373	\$ 4.357,31	\$ 71.625,40	\$ 4.853,10	6,1%	2,83%	24,70%
2013	\$ 156,86	\$ 998,20	\$ 371,23	\$ 1.369,43	3.661.997	\$ 5.014,86	\$ 77.454,10	\$ 5.150,18	6,5%	0,92%	26,59%
2014	\$ 155,57	\$ 1.153,78	\$ 370,98	\$ 1.524,75	3.689.831	\$ 5.626,08	\$ 83.321,60	\$ 5.437,03	6,8%	0,79%	28,04%
2015	\$ 154,28	\$ 1.308,05	\$ 370,69	\$ 1.678,75	3.717.877	\$ 6.241,37	\$ 88.728,30	\$ 5.681,88	7,0%	0,74%	29,55%

0: Esta política pretende incrementar el gasto por estudiante en al menos 1,3 veces (equivalente al promedio de Brasil, Chile y Mexico) cada 5 años, partiendo de un año base. El año base es 2006 y se calcula la cantidad a entregar entre 2006-2011 en terminos reales segun el año de devolución del dinero. Cada 5 años se ajusta el proyecta el crecimiento del gasto por estudiante. Desde 2012 se proyecta incrementar el gasto en 1,7 veces (igual al incremento en brasilero); ajustado a terminos reales del desembolso.

1: Equivale al 80% del total de la población de grupos de 5 a 19 años a nivel nacional conforme la tasa de crecimiento correspondiente a cada edad. Historicamemnte ese es el porcentaje de la población que debería atender el la educación fiscal; el otro 20% asisten a instituciones privadas.

2: PIB 2011 provisional y desde el 2012 al 2015 equivale a los supuestos de proyecciones económicas presentadas por el Banco Central; en noviembre de 2011. 3: Proyección de la población conforme censo 2010

Elaboración: La Autora

Lo importante de los resultados que se obtendrán bajo los nuevos cálculos, es su alineación con la búsqueda de más eficiente de recursos y que en el corto plazo y conforme el crecimiento económico nacional, de esa forma obtener los recursos para apalear las malas circunstancias de la educación nacional. Además esa sería una política presupuestaria que congruente que pueda reflejar la importancia de la educación en el desarrollo económico y social, que permita alcanzar el objetivo nacional de lograr una educación de calidad que conlleve a la mejora de la calidad de vida.

La proporción de presupuesto que se designa a un sector social, también debe seguir las etapas de diseño, implementación y evaluación de la política, aunque en la primera fase posiblemente no se ajustaría a análisis de la necesidad, pues el presupuesto debería responder a los otros objetivos ya estructurados en la política. Pese a que el asunto presupuestario podría ser vista como un asunto netamente público, no se puede dejar de lado la participación de los sectores: Estado, Sector Privado y Sociedad.

Los recursos económicos son el factor de movimiento del resto de objetivos dentro de la política educativa y otras políticas estatales que estén relacionadas. Estos tres sectores deberán encargarse de la optimización de distribución de recursos financieros para palear los principales perjuicios educativos que trabe a la productividad o genere desventajas en el desarrollo de un sector productivo.

Las cifras que a continuación se presentan, aunque parecerían ambiciosas, son muy factibles de conseguirlas, manteniendo los supuestos económicos siguientes entre 2012 y 2015:

- Conforme los supuestos macroeconómicos del Banco Central (2011) el crecimiento real del PIB se mantendrá similar al de la última década., el promedio proyectado entre 2012- 2015 es de 4,07%, mientras el PIB de la región latinoamericana se proyecta crecer en promedio 4,1%. del PIB. El PIB no petrolero se proyecta un

crecimiento real promedio de 3,9%. Por otro lado desde una perspectiva menos alentadora, Fondo Monetario Internacional (FMI), proyecta entre 2010 – 2015 un crecimiento promedio de Ecuador de 3,7%, el de la región sería igual.

Tabla N° 24 Proyecciones de Crecimiento del PIB

Año	PIB nominal *	PIB per cápita	Crecimiento Real del PIB	Crecimiento real del PIB per capita ²
ene-09	\$ 52.021,86	\$ 3.715,00	7,20%	-1,07%
ene-10	\$ 57.978,12	\$ 4.082,00	-0,68%	2,12%
ene-11	\$ 65.945,43	\$ 4.553,14	5,95%	5,00%
ene-12	\$ 71.625,40	\$ 4.853,10	5,35%	3,90%
ene-13	\$ 77.454,10	\$ 5.150,18	4,37%	n.d
ene-14	\$ 83.321,60	\$ 5.437,03	3,26%	n.d
ene-15	\$ 88.728,30	\$ 5.681,88	3,28%	n.d
PROMEDIO	\$ 71.625,40	\$ 4.853,10	3,59%	3,7%
* PIB provicional hasta el 2011 y proyecciones del PIB desde 2012 al 2015				
PIB per cápita real son cálculos del Banco Central, proyecciones enero de 2011				

Fuente: Banco Central del Ecuador.

Elaboración: La Autora

- La Inflación nacional promedio calculada pasará de 5,14% en 2012 a 3,67% en 2015. Es decir se mantendrá similar a los años anteriores y consecuentemente el incremento del presupuesto es representativo; pese a la inflación.
- Por otro lado el petróleo como principal ingreso del Estado se proyecta con precios de USD 79,7 hasta USD 84,5%. Se espera que el volumen de las exportaciones de petróleo decrezca en el 2014 y 2015 en -9,7% y -7,7%, consecuentemente las importaciones de derivados de petróleos crecerían.. Sin embargo en los años anteriores estas crecerán entre el 8 y el 17% ; y se espera que la balanza comercial petrolera sea positiva.
- Por otro lado, el Ministerio de Finanzas (2011) ha proyectado el Presupuesto General del Estado. Para el 2012 un presupuesto de USD 21.623,5 millones; en 2013 aumenta a USD 22.426; en 2014 a USD 24,108,9 y el 2015 se estima USD 24.802,7. Ha venido existiendo un déficit en el PGE, para los años venideros se

estima su reducción. Las variaciones de la deuda sobre el PIB estarán entre el 2,6% del PIB pasaría a ser del 0,8% del PIB. La deuda del PGD/PIB se mantendrá entre el 27% y el 31% en los 4 años venideros. El tope de endeudamiento es del 40% del PIB.

- Finalmente en cuanto a crecimiento de la población entre los grupos en edad escolar, es decir de 5-9 años, de 10 a 14 años y de 15 a 19 años, la tasa de crecimiento es de 1,01%; 1,00 % y 1,01 respectivamente para esos 3 grupos. En general la tasa de crecimiento de la población es a nivel nacional es del 1,9%.

Tabla N° 25 Proyecciones de población

Año	Total jóvenes a educación pública (80%)	Total jóvenes edad de 5 a 19 años	Total Población **
2006 *	3.358.474	4.198.093	-
2007 *	3.384.001	4.230.002	-
2008 *	3.409.723	4.262.153	-
2009 *	3.435.639	4.294.549	-
2010**	3.588.548	4.485.685	14.483.499
2011 **	3.606.957	4.508.696	14.758.685
2012 **	3.634.373	4.542.966	15.039.101
2013 **	3.661.997	4.577.496	15.324.843
2014 **	3.689.831	4.612.289	15.616.015
2015 **	3.717.877	4.647.346	15.912.720
* Proyección de la población en base a censo 2001			
** Proyección de la población en base censo 2010			
Tasa de crecimiento correspondiente a cada grupo de edad			

Fuente: INEC.

Elaboración: La Autora

Bajo estos supuestos macroeconómicos , la propuesta sobre el nuevo método de cálculo para el Ministerio de Educación puede ajustarse a diferentes escenarios: un mejor escenario de crecimiento económico se podría incrementar el presupuesto por persona en términos reales en 1,7 veces como lo manejó Brasil; bajo un escenario sin mayores variaciones podría crecer en 1,3 veces como es el promedio de los países latinoamericanos cercanos a la OECD (Brasil, México y Chile); y en un escenario negativo creciendo en al menos en 1 vez el presupuesto por persona en términos reales.

ANEXOS

Base cálculos de nivel de educación de la población, Instituto Nacional de estadísticas y Bases de Archivo Estadístico Ministerio de Educación [AMIE] 2011- 2012, Ministerio de Educación, en formato CD.

Censos, en base al Censo de Población y Vivienda 2010

Ley de Educación Intercultural,

Plan Nacional del Buen Vivir 2009- 2012, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

Política Presupuestaria de Educación Pública, Base Excel con los cálculos, Formado CD

BIBLIOGRAFÍA

Acuerdo Ministerial 020-12 (2012) Ministra Gloria Illinworth, extraído de <http://www.educacion.gob.ec/index.php/legislacion-educativa/acuerdos/ano-2012.html>

Acuerdo ministerial 242-11 (2011), Ministra Gloria Illinworth, extraído de <http://www.educacion.gob.ec/index.php/legislacion-educativa/acuerdos/ano-2012.html>

Alfredo Palacio (Lunes, 22 de mayo de 2006) *Discurso del Presidente Alfredo Palacio por el Día del Diplomático Ecuatoriano*, extraído de www.afese.com/img/revistas/revista44/discursopalacio.pdf

- Alianza País (2007), *Literal de Principios de Alianza País*, <https://docs.google.com/viewer?url=http://movimientoalianzapais.com.ec/wp-content/uploads/2011/03/Programa-de-accion.pdf&hl=es&chrome=true>
- Almond, Gabriel & Sidney Verba Almond (1965), *An Approach to Political Culture, Civic Culture*, (pp.14-35) Boston, Little Brown and Company.
- Asamblea Nacional (2010), *Constitución Política del Ecuador*, publicado en octubre de 2008, Quito, UIO
- Banco Central del Ecuador (2011), *Supuesto Macroeconómicos 2010- 2013* (diapositivas), extraído de
- Banco Mundial (2001), *Objetivos del Milenio*, extraído de <http://www.bancomundial.org/temas/omd/definiciones.htm>
- Banco Mundial (2011), *Indicadores*, extraído del sitio web <http://datos.bancomundial.org/indicador>
- Barragán V. L., García J., García B. F. (2002) *Estimación De La Tasa Interna De Retorno A La Educación En El Ecuador* (tesis licenciatura) Universidad Politécnica del Ecuador, <http://www.dspace.espol.edu.ec/bitstream/123456789/567/1/1045.pdf>
- Blanco y Negro (2004, enero 3), *Ecuador pierde el año en políticas de educación*, Hoy extraído de <http://www.hoy.com.ec/suplemen/blan273/byn.htm>
- Bonilla Hernández. S.& Sosa Trujillo C (2005) *Evaluación de las prácticas de crianza y su impacto en la calidad de vida infantil en una muestra de escuelas PEC y NO PEC en el municipio de Puebla.*, (Tesis Licenciatura), capítulo 6, Universidad de las Américas Puebla., extraído de http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lid/bonilla_h_s/capitulo_6.html
- Bovero Michelangelo. (n.d), *Democracia, Alternancia, elecciones*, p. 13, pdf., extraído de <http://www.bibliojuridica.org/libros/3/1007/3.pdf>

CIMA Y CENTRO NACIONAL DE CONSULTORIA.COM. *Ibero barómetro iberoamericano de gobernabilidad 2006*, extraído de <http://www.cimaiberoamerica.com/historial.html>

Consejo Nacional Electoral Pagina web, <http://app.cne.gob.ec/ResultadosParciales2006/>

Contrato Social (2006) sitio web:<http://www.contratosocialecuador.org.ec>

Contrato Social por la Educación, Veeduría de textos escolares 2008- 2011, extraído de: http://www.contratosocialecuador.org.ec/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=71&Itemid=23, 29 de mayo

Correa Rafael (2007), Discurso Posesión Presidencial Mitad del Mundo, Presidencia, extraído de: <http://www.presidencia.gob.ec/discursos/01-15-2007DiscursoPosesionPresidencialMitadMundo.pdf>

Correa Rafael (2012), *Decreto presidencial N°1528*, extraído de http://www.ciudadaniainformada.com/fileadmin/Documentos/DECRETO_INCREMENTO_SALARIAL_A_MAESTROS.pdf, 29 de mayo 2012

Dane (n.d), sitio web, <http://www.dane.gov.co> , Bogotá, Colombia.

Dirección Nacional de Educación Popular Permanente (2004), *Ecuador Plan decenal para adultos*, extraído de <http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Ecuador/EcuadorplanDecenalParaAdultos.pdf>

Dirección Nacional de Servicios Educativos [DINSE] (2006), *Plan Decenal del Sistema de Educación en el Ecuador 2006- 2015* (pdf), extraído de http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Ecuador/Ecuador_Plan_decenal_2006-2015_infraestructura.pdf

Dirección Nacional Informe El desarrollo y el estado de la cuestión sobre el aprendizaje y la educación de adultos, informe nacional, funcionarios DINEPP, 07-03-2008.

http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UIIL/confintea/pdf/National_Reports/Latin%20America%20-%20Caribbean/Ecuador.pdf

Educiudadanía, (2010) *Objetivo 6: Profesionalización*, extraído de http://www.educiudadania.org/includes/file_load.php?tp=FILE_DOC&fid=2838023a778dfaecd212708f721b788

El Comercio (2006, septiembre 16) *4000 profesores y alumnos de Quito solicitan recursos*, extraído de http://www.elcomercio.com/noticias/UNE-habla-Educacion-solo-dinero_0_114589774.html

El Comercio (2006, septiembre 16) *Hacer un compromiso nacional de importancia de la educación, para lograr la inversión adecuada y no vivir de la caridad*, extraído de http://www.elcomercio.com/sociedad/educacion-seguimos-modelo-siglo-XVIII_0_126589278.html

El Comercio, (2006, enero 27) *Educación el Tema de Fondo se posterga*, http://www.elcomercio.com/noticias/Educacion-tema-fondo-posterga_0_126588275.html

Entrevista con Francisco Cevallos, Director de Políticas Públicas del Contrato Social por la Educación, 21 de mayo de 2012.

George Psacharopoulo (marzo 2011), *Education: Past, Present and Future Global Challenges*, The World Bank (WPS5616), extraído de <http://econpapers.repec.org/paper/wbkwbrwps/5616.htm>

Gobierno Provincial de Pichincha (2010) *Pichincha cero analfabetismo*, extraído de http://www.pichincha.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=166:qpichincha-aprendeq&catid=168:postalfabetizacion&Itemid=194

Helen I. & Anne L. Schneider (2008). *Policy analysis for democracy*. En Mooran R. & Goodin R. (Eds), *The Oxford Handbook of public policy* (p.p169-189), Nueva York (NY): Oxford university press

Hoy (2007 julio 03) *Gobierno decreta que maestros ganen más*, <http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/gobierno-decreta-que-maestros-ganen-ma-s-271239.html>, 03 de Julio de 2007

<http://www.mef.gov.ec/documents/32898/0/PLAN+ANUAL+DE+INVERSIONE+S+201>,

<http://www.mef.gov.ec/documents/32898/0/PLAN+ANUAL+DE+INVERSIONE+S+2007>

<http://www.mef.gov.ec/web/portal/plan-anual-de-inversiones>

Instituto de Estadísticas UNESCO (2003). Compendio mundial de la educación 2003, extraído de <http://www.uis.unesco.org/Library/Documents/ged03-es.pdf>

Instituto Nacional de Estadística e Informática (n.d), sitio web, <http://www.inei.gob.pe/>

Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (2008), *Condiciones de Vida*, Base de datos, extraído de http://www.inec.gob.ec/inec/index.php?option=com_remository&Itemid=420&func=download&id=935&chk=f6d358a6d7e1b5a4a0739b22635b81b6&no_html=1&lang=es.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (2010), Censo Nacional de Población y Vivienda, extraído de (Base de Datos-REDASTAM) <http://redatam.inec.gob.ec/cgi-bin/RpWebEngine.exe/PortalAction>

John S. Dryzek (2008). Policy Analysis as Critique. En Mooran R. & Goodin R. (Eds), *The Oxford Handbook of public policy* (p.p169-189), Nueva York (NY): Oxford university press

Kant, Immanuel (1853). *Metaphysique des Moeurs?*, parte 1, trad. Barni, Paris, p. 170.

Konrad Adenauer Stiftung (2011), Índice de desarrollo democrático, extraído de <http://www.idd-lat.org/informes/2011/index.html>

La alfabetización en el Ecuador, Unesco y Ministerio de Educación, Quito septiembre de 2009, <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001851/185161S.pdf>

Ministerio Coordinador de Producción y Competitividad (2011), Agenda de transformación productiva, (Diapositivas) extraída de <http://www.slideshare.net/mcpec1/agenda-para-la-transformacin-productiva>

Ministerio de Educación y Cultura, (n.d), sitio web <http://www.educacion.gob.ec/>

Ministerio de Finanzas (2011), *Formación Presupuestaria Cuatrianual*, (pdf), extraído de <http://www.ideinvestiga.com/ide/documentos/compartido/gen--003850.pdf>

Ministerio de Finanzas del Ecuador, (2006- 2011), *Ejecución del Presupuesto por programa*; extraído de <http://www.mef.gov.ec/documents/32898/0/PLAN+ANUAL+DE+INVERSIONE+S+2006>,
<http://www.mef.gov.ec/documents/32898/0/PLAN+ANUAL+DE+INVERSIONE+S+2008>

Ministerio de Relaciones Laborales, (25 abril 2011), *Resolución ministerial 104A*, http://www.mrl.gob.ec/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=1200&Itemid=

Ministerio de Relaciones Laborales, *Resolución ministerial 033*, extraído de http://www.mrl.gob.ec/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=1200&Itemid=

Mooran R. & Goodin R. (Eds), (2008), *The Oxford Handbook of public policy*, Nueva York (NY): Oxford university press

National Audit Office (NAO) (2001), *Modern policy- making: Ensure policies deliver value for money*, extraído de http://www.nao.org.uk/system_pages/topnav/publications.aspx

Observatorio de la Política Fiscal (2011), *Proforma Presupuesto 2012 (Diapositivas)*, extraído de

<http://www.observatoriofiscal.org/attachments/article/2479/Presentacion%20presupuesto%202012.pdf>

Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe [UNESCO], Manual de cálculo de los indicadores, 2001, Santiago de Chile, orealc 2001, pi/h/19

Organization of Co-operation and Development,[OECD] 2009) (2009), *Education at a Glance 2009: OECD indicators*, extrados de <http://www.oecd.org/0C41775C-4FD1-487A-9413-DB518091FFD8/FinalDownload/DownloadId-81EED1F7C21CB806B157CAB2B5B46ADA/0C41775C-4FD1-487A-9413-DB518091FFD8/dataoecd/41/25/43636332.pdf>

Perschard Jaqueline (2001), *La Cultura Política Democrática*, extraído: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/497/3.pdf>. ISBN 968-6581-67-7

Proexport (2011), *Colombia un aliado para las inversiones extranjeras*, (Diapositivas) extraído de <http://www.slideshare.net/inviertaencolombia/presentacin-colombia-septiembre-2011>

Registro Oficial (2009), *Ley Orgánica de Participación Ciudadana, N 22, Quito, UIO*

Registro Oficial (2010), *Ley de Participación Ciudadana N 175*, en título VI, capítulo I, Quito, UIO

Registro Oficial (2011), *Ley Orgánica de Educación Intercultural N 417l*, publicada en marzo de 2011

Rockefeller David (2006), *La política de las políticas públicas*, Harvard University, extraído de http://www.google.com.ec/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CFAQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.iadb.org%2Fen%2Fresearch-and-data%2Faccess-document%2C3181.html%3Fpub_id%3D912428&ei=YwEIUND6GYSQ9QSN8s

[ydBA&usg=AFQjCNHw760-ID3UYGgcO623475Tt0kA4w&sig2=uz4W3k5pCEssYlXcgiqLnw](http://www.elcomercio.com/noticias/inestabilidad-directamente-educacion-Sara-Oviedo_0_115190151.html)

Sara Oviedo (2005, diciembre 27), *Inestabilidad política afecta educación*, El Comercio, extraído de http://www.elcomercio.com/noticias/inestabilidad-directamente-educacion-Sara-Oviedo_0_115190151.html

Sistema Integrado de Estadísticas Sociales [SIISE (2010): Estadísticas por tema (Versión 2010) [Software]. Disponible en www.siise.gob.ec al 2010.

SIISE (2010): Estadísticas por tema (Versión 2010) [Software]. Disponible en www.siise.gob.ec al 2010.

SIISE (2011), *Base de Datos- Consultas temáticas*, extraído del sitio web <http://www.siise.gob.ec/siiseweb/siiseweb.html?система=1#>

SIISE (2011), Consultas temáticas, extraído del sitio web <http://www.siise.gob.ec/siiseweb/siiseweb.html?система=1#>

TazeenFasih (2008), *Linking education policy to labor market*, extraídos de http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1208379365576/DID_Labor_market_outcomes.pdf

The Economist (2010), Democracy Index 2010, extraídos de http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy_Index_2010_web.pdf

Torres Rosa María (22 de mayo de 2012), *Educación en Ecuador*, extraído de <http://evaluaciondocenteecuador.blogspot.com/>

[www.mef.gov.ec/documents/32898/0/PLAN+ANUAL+DE+INVERSIONES+201](http://www.mef.gov.ec/documents/32898/0/PLAN+ANUAL+DE+INVERSIONES+2012)

2