.UBAsociales
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

Repositorio Digital Institucional

Tipo de documento: Tesis de Maestría

Título del documento: La construcción del problema de la "calidad educativa" desde el Estado en Ecuador entre 2007 y 2017

Autores (en el caso de tesistas y directores):

Natalia Stoppani

Ana Grondona, dir.

Datos de edición (fecha, editorial, lugar,

fecha de defensa para el caso de tesis): 2018

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
Para más información consulte: http://repositorio.sociales.uba.ar/

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)
La imagen se puede sacar de aca: https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR

Repositorio Digital Institucional

.UBAsociales
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

Lic. Natalia Stoppani

La construcción del problema de la “calidad educativa” desde el Estado en Ecuador entre 2007 y 2017

Tesis para optar por el título de
Magister en Estudios Sociales Latinoamericanos

Facultad de Ciencias Sociales

Universidad de Buenos Aires

Directora: Dra. Ana Grondona

Buenos Aires

2018

Resumen

La presente tesis surge a partir del interés por la presencia en América Latina de una serie de gobiernos que han compartido, por el lapso de al menos una década, la construcción de relatos políticos antineoliberales, marcando una fuerte oposición con las cuatro décadas anteriores. Tales procesos políticos, cuyo punto de partida ubicamos en el ascenso del chavismo en 1998 en Venezuela, debieron recomponer economías fragilizadas por el imperio de las finanzas, la desregulación y la privatización, a la vez que conformar o rearmar la fuerza social que les diera sustento. Ahora bien, si bien presentaron semejanzas en algunos fundamentos y políticas, los objetivos estratégicos de todo este grupo de proyectos no fueron iguales. Mientras algunos no se propusieron la superación sistemática de las condiciones de desigualdad y explotación, otros plantearon la construcción del llamado "Socialismo del siglo XXI". En forma antagónica con ambos casos, también hubo gobiernos típicamente neoliberales que continuaron bajo las formas y políticas propias de las décadas previas.

En este escenario, cada proyecto político presentó sus propuestas para el campo educativo, con distintos niveles de explicitación. Ecuador, en el período que fue desde enero del 2007 a mayo del 2017, con los tres gobiernos de Rafael Correa, propuso en materia educativa una serie de intervenciones en las que se superpusieron elementos propios de enfoques más eficientistas y tecnocráticos de la educación, con otros más democráticos, procesuales y que sopesaban los criterios pedagógicos por sobre otros. Asimismo, resulta notorio el énfasis en reposicionar al Estado a un lugar central.

La elección de Ecuador en la etapa señalada como caso de estudio es, justamente, en virtud de la combinación y solapamiento de enfoques que muestran sus políticas educativas, por la relevancia que adquiere en el discurso gubernamental y por haberse convertido en un ejemplo citado por un conjunto variopinto de actores políticos.

En términos generales, el problema de la calidad educativa aparece no solo como objetivo a alcanzar por parte de los gobiernos, sino también como argumento para legitimar determinadas acciones. En nombre de la calidad, proyectos políticos de orientaciones muy distintas desarrollan sus políticas educativas, a la vez que también algunas organizaciones sociales retoman el mismo término en sus reivindicaciones. En esta tesis nos interesa analizar los dispositivos de planificación, medición, evaluación, gestión y, particularmente, las racionalidades que operan, a través de ellos, en la construcción y desarrollo del problema de la

calidad en el caso seleccionado. Así, la pregunta principal que guía la investigación remite a los modos de producción y circulación desde el Estado del problema de la calidad educativa en Ecuador entre 2007 y 2017.

En esta investigación nos nutrimos de la sociología de las problematizaciones. "Problematizar" es, para esta perspectiva, hacer entrar algo en el juego de lo verdadero y lo falso, es decir, como objeto de pensamiento e intervención. Una problematización (en este caso, alrededor de la cuestión de la "calidad") ensambla siempre elementos (conceptos, vocabularios, analogías, métodos, etc.) de diversa procedencia, cuya trayectoria y ensamblaje interesa describir. Para ello, hemos analizado y puesto en relación diversos documentos (entrevistas, informes, legislación) que participan en la delimitación de cierto problema social (la calidad educativa) para el caso y período bajo estudio y hemos buscado resonancias entre algunos de los elementos encontrados y otras coyunturas. Ello resultó en la elaboración de un *corpus* documental, entendiendo por ello a una determinada disposición articulada de documentos.

En el Capítulo 1 analizamos, en términos generales, la construcción del problema de la calidad educativa desde mediados del Siglo XX hasta el presente, donde notamos el rol sustantivo ocupado por los organismos internacionales de crédito y cooperación. Mostramos una periodización que presenta una primera etapa que va desde los años cincuenta hasta finales de los ochenta, una segunda fase que es propia de la década de los noventa y una tercera que ocupa las casi dos primeras décadas de los años 2000 aún en curso.

En el Capítulo 2 presentamos la educación en Ecuador, haciendo un breve recorrido histórico a fin de comprender mejor las condiciones del periodo en que se focaliza la tesis. Analizamos algunos elementos de la vida política del caso, así como hechos previos a la llegada del correísmo que fueron claves para la política educativa de la Revolución Ciudadana. En este mismo capítulo analizamos puntualmente la cuestión educativa entre 2007 y 2017, desde los gabinetes ejecutivos que tuvo el Ministerio de Educación, hasta la descripción general del sistema educativo y el rol de los planes de desarrollo y las rendiciones de cuentas.

En el Capítulo 3 primero revisitamos la emergencia del problema de la calidad en Ecuador para luego trabajar sobre la problematización de la cuestión entre 2007 y 2017, atendiendo a dos dimensiones que sólo resultan distinguibles en términos analíticos. Por un lado, analizamos una serie de intervenciones que movilizan la cuestión de la calidad como un asunto que puede y debe ser medido. Por el otro, nos centramos en aspectos normativos o

prescriptivos de la problematización, es decir, las definiciones y finalidades que acompañan el imperativo de garantizar una mayor calidad educativa.

Uno de los resultados principales de la presente investigación es la delimitación de distintos tipos de racionalidad que se anudan (muchas veces de modos contradictorios) en la delimitación del problema de la calidad. Hablamos, así de racionalidad eficientista/tecnocrática, racionalidad comunitaria y racionalidad ciudadana. Las tres se solapan, yuxtaponen y diferencian de distintos modos.

En las conclusiones, recapitulamos los aspectos centrales del argumento de la investigación para afirmar que el problema de la calidad educativa es, principalmente, un asunto heterogéneo. Esto significa que no se trata sólo de un asunto educativo, sino que se vincula con los debates por la construcción del Estado en América Latina en general y Ecuador en particular. Esto implica, pues, que las disputas por la definición del problema en cuestión participan, en un sentido más vasto, en las luchas por la delimitación del sentido (o los sentidos) del proyecto político (o los proyectos) en el que se inscribe.

Summary

The present thesis arises from the interest in the presence in Latin America of a series of governments that have shared, for the lapse of at least a decade, the construction of anti-neoliberal political discourses, marking a strong opposition with the previous four decades. Such political processes, whose starting point we place in the rise of Chavismo in 1998 in Venezuela, had to rebuild economies weakened by the rule of finance, deregulation and privatization, and, at the same time, shape or rearm the social force that gave them sustenance. Although they presented similarities in some fundamentals and policies, the strategic objectives of this group of projects were not the same. Some did not propose the systematic overcoming of the conditions of inequality and exploitation, whereas others raised the construction of the so-called "Socialism of the 21st century". In an antagonistic way with both cases, there were also typically neoliberal governments that continued under the forms and policies of the previous decades.

In this scenario, each political project presented its proposals for the educational field, with different levels of explicitness. Ecuador, in the period from January 2007 to May 2017, with the three governments of Rafael Correa, presented in educational issues, a superposition of elements of more efficient-oriented and technocratic approaches to education, with others more democratic, procedural and that weighed the pedagogical criteria above any other.

Likewise, Ecuador is a case that shows actions and discourses that seek to reposition the State in a central place. We have selected Ecuador as our study case because of the combination and overlapping of approaches that its educational policies show, because of the relevance it acquired in governmental discourse and, finally, because it became a sort of “good practice” or “example” for very different actors of the political spectrum.

Broadly speaking, the problem of educational quality appears not only as an objective to be reached by governments, but also as an argument to legitimize certain actions. In the name of quality, political projects of very different orientations develop their educational policies, while also some social organizations build their claims using the same term. In this sense, the main question that guides our research is about the modes in which the State produces and circulates the problem of educational quality in Ecuador between 2007 and 2017.

Our research is inspired by the sociology of the problematizations approach. To "problematize" is, for this perspective, to bring something into the game of true and false, that is, as an object of thought and intervention. A problematization (in this case, around the question of "quality") always assembles elements (concepts, vocabularies, analogies, methods, etc.) of diverse origin, which trajectory and combination must be described. To do this, we have analysed and linked various documents (interviews, reports, legislation) that participate in the delimitation of a certain social problem (educational quality) for the case and period under study and we have searched for resonances between some of the elements there found and other conjunctures This resulted in the elaboration of a documentary corpus, this is to say, a certain articulated document arrangement

In Chapter 1 we analyse, in general terms, the construction of the problem of educational quality, from the mid-20th century up to the present, where we observe the substantive role occupied by international credit and cooperation organizations. We show a periodization that presents a first period that goes from the fifties until the late eighties, a second phase that is typical of the nineties and a third that occupies almost the two first decades of the 2000s still in progress.

In Chapter 2 we look into the education system in Ecuador, making a brief historical journey in order to understand with more elements recent history. We analyse some elements of the political life of the case, as well as some facts, prior to the arrival of *correísmo*, that were key to the educational policy of the Citizen Revolution. In this same chapter, we analyse the educational field specifically between 2007 and 2017, in doing so we describe the

executive cabinets that the Ministry of Education had, the educational system and its changes, and the role of development plans and accountability.

In Chapter 3 we first revisit the emergence of the quality problem in Ecuador and then work on the problematization of the issue between 2007 and 2017, based on two dimensions that are only distinguishable in analytical terms. On the one hand, we investigate a series of interventions that mobilize "quality" as an issue that can and should be measured. On the other hand, we focus on normative/prescriptive aspects of the problematization, that is, the definitions and purposes that accompany the imperative of guaranteeing a higher educational quality.

One of the main results of the present investigation is the delimitation of different types of rationality that intertwine (often in contradictory ways) in the delimitation of the problem of quality. We have name these rationalities: efficient / technocratic rationality, community rationality and citizen rationality. The three overlap, juxtapose and differentiate in different ways.

In the conclusions, we recapitulate the central aspects of our argument to affirm that the problem of educational quality is, mainly, a heterogeneous issue. This means that it is not only an educational issue, but it is linked to debates about the construction of the State in Latin America in general, and Ecuador in particular. This implies, then, that the disputes over the definition of the problem in question participate, in a broader sense, in the struggles for the delimitation of the meaning (or the senses) of the political project (or projects) in which it is inscribed.

Índice

Índice de Cuadros ____ 7

Índice de Gráficos ____ 8

Glosario de Siglas ____ 9

Agradecimientos ____ 11

Introducción ____ 13

1. Sobre el problema de la calidad educativa ____ 20

1.1 Cuando la calidad educativa fue masividad, productividad y capital humano ____ 23

1.2 Calidad en los años 90: medición de resultados, crisis y reforma educativa ____ 30

1.3 Calidad en los años 2000: pertinencia, evaluación, conocimiento y aprendizaje ____ 37

2. La educación en Ecuador desde mediados del siglo XX al 2017 ____ 50

2.1 La educación en Ecuador en la segunda mitad del siglo XX: acceso y calidad ____ 50

2.2 La educación ecuatoriana en cifras entre los años 90 y los 2000 ____ 54

2.3 Las sucesiones presidenciales en Ecuador entre 1988 y 2007 ____ 70

2.4 La previa al correísmo: acuerdos educativos y el Plan Decenal ____ 74

2.5 La llegada de Alianza País y su propuesta de gobierno ____ 79

2.6 La educación en Ecuador entre 2007-2017 ____ 82

A. Los gabinetes educativos de Rafael Correa ____ 82

B. Objetivos, misiones y estructura del Ministerio de Educación ____ 83

C. Estructura del Sistema Educativo ____ 89

D. Supervisión y control de la política educativa: las Rendiciones de Cuentas ____ 97

E. La reforma constitucional de 2008 y el derecho a la educación ____ 99

F. Los Planes de Desarrollo y el problema de la calidad educativa ____ 104

1. Sobre los Planes de Desarrollo ____ 104

2. La calidad educativa en los planes de desarrollo ____ 109

3. El problema de la calidad educativa entre 2007 y 2017: un asunto heterogéneo ____ 116

3.1 Acerca de la emergencia del problema de la calidad en Ecuador ____ 120

3.2 Calidad como conjunto de intervenciones cuantificables ____ 124

A. Acceso a la escuela ____ 124

B. Infraestructura escolar ____ 129

C. Trabajo docente ____ 132

D. Currículum y prácticas "innovadoras" ____ 138

E. Evaluación y estándares de calidad ____ 148

1. Formulaciones sobre evaluación ____ 148

2. El Sistema Nacional de Evaluación ____ 150

3. Estándares Educativos ____ 153

4. Evaluaciones Docentes ____ 154

5. Evaluaciones para estudiantes ____ 157

6. Evaluaciones estandarizadas internacionales ____ 159

F. Otras políticas para la calidad educativa ____ 161

3.3 Calidad como conjunto de valores e interrogantes ____ 163

A. Sobre los sentidos y los contenidos de la educación ____ 164

B. Sobre el rol del Estado ____ 170

1. El Estado en Ecuador: entre la eficiencia administrativa y el control ciudadano 173
2. Estado y calidad educativa 179
C. Sobre el rol docente y estudiantil 188

Conclusiones ***194***

Bibliografía ***205***

Anexo ***218***

Índice de Cuadros

Cuadro 1: Estructura del Sistema Educativo en Ecuador entre 1983 y actualidad. 56

Cuadro 2: Tasa neta de escolarización primaria para un conjunto de países de América Latina. Años 1998 a 2011. En porcentaje. 58

Cuadro 3: Tasa neta de escolarización secundaria para un conjunto de países de América Latina. Años 1998 a 2011. En porcentaje. 59

Cuadro 4: Tasa de Analfabetismo - total y por sexo - y de Asistencia Neta por nivel educativo, urbano/rural en los tres últimos Censos Nacionales de Población y Vivienda. En porcentaje. 61

Cuadro 5: Tasa Neta de Asistencia y No Asistencia para Primaria y Secundaria, entre 2007 y 2016. En porcentaje. 63

Cuadro 6: Tasa Neta de Asistencia y No Asistencia para EGB y Bachillerato, entre 2007 y 2016. En porcentaje. 64

Cuadro 7: Tasa de sobreedad respecto al grado en el nivel medio por sexo. Años 2007-2009 y 2011-2014. En porcentaje. 66

Cuadro 8: Población de 20 años y más con secundario completo para Ecuador. Años 2006 a 2014 por área geográfica. En porcentaje. 67

Cuadro 9: Asistencia escolar por quintiles de ingreso per cápita para población entre 7 y 12 años. Años 2000, 2005, 2010 y 2014. En porcentaje. 69

Cuadro 10: Asistencia escolar por quintiles de ingreso per cápita para población entre 13 y 19 años. Años 2000, 2005, 2010 y 2014. En porcentaje. 69

Cuadro 11: Asistencia escolar por quintiles de ingreso per cápita para población entre 20 y 24 años. Años 2000, 2005, 2010 y 2014. En porcentaje. 69

Cuadro 12: Presidencias de Ecuador entre 1988 y 2017 73

Cuadro 13: Gabinetes educativos en los gobiernos de Rafael Correa 2007-2016 82

Cuadro 14: Evaluaciones para estudiantes en Ecuador 1996-2017 159

Cuadro 15: Gasto público en educación como porcentaje del PBI 187

Índice de Gráficos

Gráfico 1: Tasa de Abandono a 8vo. de la Educación General Básica. De 2009 a 2014. En porcentaje._____ 65

Gráfico 2: Tasa de Abandono Escolar de 1ro de Bachillerato y Nacional. Años 2009 a 2014. En porcentaje._____ 66

Gráfico 3: Población con secundaria completa. Años 2006-2017. En porcentaje. _____ 67

Gráfico 4: Resultados promedio para Serce y Terce para cuarto grado de la EGB. _____ 68

Gráfico 5: Resultados promedio para Serce y Tercer para séptimo grado de la EGB. _____ 68

Gráfico 6: Niveles de clasificación de la evaluación del desempeño docente. _____ 136

Gráfico 7: Presupuesto devengado en Ecuador entre 2002 y 2016 del Ministerio de Educación de Ecuador. En millones de dólares _____ 187

Glosario de Siglas

BGU: Bachillerato General Unificado

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BM: Banco Mundial

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CEPALSAT: Base de Datos y Publicaciones Estadísticas de CEPAL

CNE: Consejo Nacional de Educación

CRE: Constitución de la República de Ecuador

EB PRODEC: Educación Básica: Proyecto de Desarrollo, Eficiencia y Calidad

EGB: Educación General Básica

EI: Educación Inicial

EM: Escuelas del Milenio

ENEMDU: Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo

EPH: Encuesta Permanente de Hogares

ESM: Estado Social de Mercado

ETP: Educación para Todos

GPR: Gobierno por Resultados

IAEN: Instituto de Altos Estudios Nacionales

IB: Bachillerato Internacional

IEA: Internacional de la Educación para América Latina

IIPE: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación

INEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos

LOEI: Ley Orgánica de Educación Intercultural

LOTAIP: Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública

MIES: Ministerio de Inclusión Económica y Social

NGP: Nueva Gestión Pública o New Public Management

NMGE: Nuevo Modelo de Gestión Educativa

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

ODS: Objetivos para el Desarrollo Sostenible

OEA: Organización de los Estados Americanos

OEI: Organización de Estados Iberoamericanos

ONG´s: Organizaciones No Gubernamentales

ONU: Organización de Naciones Unidas

OREALC: Oficina Regional para América Latina y el Caribe

PBI: Producto Bruto Interno

PDE: Plan Decenal para la Educación

PISA: Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos

PNBV 2: Plan Nacional Buen Vivir 2013-1017

PNBV: Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013

PND: Plan Nacional de Desarrollo 2007-2011

PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

PRELAC: Proyecto Regional para América Latina y el Caribe

PROMECEB: Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica Rural

RC: Rendiciones de Cuentas

SE: Sistema Educativo

SEIB: Sistema de Educación Intercultural Bilingüe

SENPLADES: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

Ser Ecuador 2008: Documento Sistema Nacional de Evaluación y Rendición Social de Cuentas

SERCE: Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo

SITEAL: Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina

SNE: Sistema Nacional de Evaluación

TERCE: Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo

UNE: Unión Nacional de Educadores

Unesco: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la infancia

USAID: Fondo de las Naciones Unidas para la infancia

Agradecimientos

Agradezco la participación de todxs,
Lxs que colaboraron con esta melodía.
Se debe subrayar la importante tarea,
De lxs perseguidores de cualquier nacimiento.
Silvio Rodríguez (1970), *Resumen de Noticias*.

A la familia que aguantó tanto estos al menos dos años y medio de proceso y en especial al Cholo y Maru. A Cholito, que supo cuidarme tanto, como siempre, varios domingos del 2017 mientras yo sólo estaba en la computadora y apenas podía cruzar algunos mates con él. Y a Maru, mi hermana del alma y de la vida, inconmensurable ser, que tiene siempre la palabra precisa y sabe entender lo ajeno como propio.

A las Bulones, parte sustantiva de mi, columna vertebral que me sostiene, que hicieron que mis ratos libres fuesen lo suficientemente hermosos como para poder seguir. A las Disfuncionales, que, con su joven y diversa conformación, supieron abrazar la tesis tal como asumen las locuras de cada una: como si fueran de todas.

Al enorme, revolucionario y transformador que es el Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini y a mis gigantes compañeros y compañeras del 5to y 6to piso. Ellos y ellas, diversos y heterogéneas como mi tesis, abonaron a que cada minuto del Pomodoro, cada almuerzo, cada recreo y cada cerveza que acompañó este largo proceso, tengan calidez, alegría, tensión y, sobre todo, complicidad y aguante. Imposible describir a cada quien, porque sería injusta y no quisiera olvidarme de nadie, pero forma parte de esto desde las charlas que hicieron que revise o corrija muchos de mis decires y reflexiones, hasta la pregunta de Huguito al salir en las tardes noches de enero: “¿cuántas hojas vamos?”. Ellos y ellas hicieron que, sin posibilidad de equivocarme, esta tesis no sea sólo mía. Y gracias por enseñarme que todas las batallas son importantes, pero que sin duda la cultural es principal.

A Ana Grondona le quiero agradecer por haberme enseñado a no creer en lo supuestamente evidente y a esforzarme por desarmar lo que aparece como dado, para pensar otra forma de anudar las cosas. Otra forma que es, sin duda alguna, el comienzo de algo nuevo.

A Anita, Tincho y Fernando, quienes me cobijaron en sus hermosos y cálidos hogares e hicieron que la escritura sea más amena y tranquila.

A mis compas del Departamento de Educación del CCC, porque fue donde mi tema de investigación nació, donde se me aparecieron las preguntas, donde encontré respuestas y con

quienes compartí lecturas y debates que son parte de lo que me animo de decir, pensar y soñar. Un especial gracias al Observatorio y al grupo de Políticas Educativas, con quienes pasamos muchas horas cuestionando al neoliberalismo educativo y apostando por otros proyectos más humanos y dignos.

A mis compañeras y compañeros de la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos, por haberme enseñado a luchar por el derecho a la educación y entender que lo más potente es aquello que es colectivo. También les agradezco por haberme enseñado que la memoria, la verdad y la justicia son de las banderas más nobles que podemos levantar y que vamos a luchar hasta que cada rincón del país tenga sus derechos garantizados.

A Pablo Imen, por haberme acercado a los debates de política educativa y por enseñarme que podemos analizarla y pensarla desde un lugar de izquierda y así, soñar y construir un proyecto educativo emancipador. Gracias por decirme tantas veces que la única lucha que se pierde es la que se abandona y que cada día que pasa es uno menos para llegar al socialismo.

A Alan Baichman por su lectura atenta y aguda, como no podía ser de otra manera.

A Leandro Bottinelli, por su lectura obsesiva de los indicadores educativos y sus aportes claves para mi análisis de la información.

A Analía Minteguiaga, por haberme brindado su generosidad y *expertise* para que mi tesis sea rigurosa y detallista.

A mis compañeros y compañeras de la maestría, con quienes compartimos muchas de las preguntas y temores que rodean a cualquiera que se inmiscuya en el camino de la escritura.

A la educación pública, le agradezco por mostrarme que la realidad la transformamos también desde las aulas y que, si efectivamente son trincheras de ideas, la cosa marcha mucho mejor.

Finalmente, le agradezco en forma particular a la universidad pública de Argentina el paradójico privilegio de estudiar y reflexionar sobre los problemas más acuciantes de nuestra realidad. Privilegio que alguna vez será, efectivamente, un derecho para todxs.

Introducción

La presente tesis surge motivada por la presencia en América Latina de una serie de gobiernos que han compartido, por el lapso de al menos una década, la construcción de relatos políticos antineoliberales, marcando una fuerte oposición con las cuatro décadas anteriores. Tales procesos políticos, cuyo punto de partida ubicamos en el ascenso del chavismo en 1998 en Venezuela, debieron recomponer economías fragilizadas por el imperio de las finanzas, la desregulación y la privatización, a la vez que conformar o rearmar la fuerza social que les diera sustento. Compartieron enunciados como los del antiimperialismo, la soberanía cognitiva, la defensa de la producción nacional, la humanización de las relaciones sociales, la promoción y respeto por los derechos humanos, la economía popular, regional y comunitaria y la integración latinoamericana como horizonte común, entre otros principios. Ahora bien, si bien presentaron semejanzas en algunos fundamentos y políticas, los objetivos estratégicos de todo este grupo de proyectos no eran iguales. Mientras algunos no se propusieron la superación sistemática de las condiciones de desigualdad y explotación, otros plantearon la construcción del llamado "Socialismo del siglo XXI". En forma antagónica con ambos casos, también hubo gobiernos típicamente neoliberales que continuaron bajo las formas y políticas propias de las décadas previas.

Todo proyecto político supone un determinado proyecto educativo, porque encarna y necesita un determinado tipo de sujeto y porque busca construir una sociedad con características específicas. Pero también, todo proyecto educativo es político, en la medida en que *lo educativo* no es una práctica neutral y porque, como el resto de las aristas sociales, se encuentra atravesada por relaciones de poder y asimetría. En este sentido, cada una de las orientaciones señaladas en el párrafo precedente, con distintos niveles de explicitación, formularon sus propuestas para el campo educativo.

En este marco, hay autores que proponen pensar en grandes tendencias en América Latina pasados los años 2000 en materia educativa: aquellos países que apuestan por una educación radicalmente transformadora, apegados a proyectos políticos que buscan cambiar el orden social, aquellos países cuyos proyectos educativos son parte integrante y sustantiva más del modelo neoliberal que pregonan y, finalmente, otros que se ubican en una zona más heterogénea, con la coexistencia, solapamiento y/o simultaneidad de enunciados que no permiten definir su pertenencia a ninguno de los dos casos mostrados. Ecuador, con los tres gobiernos de Rafael Correa que fueron desde enero del 2007 a mayo del 2017, se ubica, al

menos en términos de sus políticas educativas, en un espacio que muestra una superposición de elementos propios de los enfoques más eficientistas y gerencialistas en la educación, con otros menos apegados a los resultados y más a los procesos y con determinadas lógicas que sopesan los criterios pedagógicos por sobre cualquier otro. Asimismo, presenta políticas públicas con una fuerte impronta transformadora y progresista que rompen con un pasado permeado de acciones y discursos que reservaban el derecho a la educación para sólo una parte de la sociedad. La elección de Ecuador en la etapa señalada como caso de estudio es, justamente, en virtud de la combinación y solapamiento de enfoques que muestran sus políticas educativas, por la relevancia que adquiere la educación en el discurso gubernamental y por haberse convertido en un ejemplo citado por un conjunto variopinto de actores políticos.

La cuestión de la calidad educativa remite a un problema social que aparece en un sin número de análisis, discursos gubernamentales, leyes educativas y medios de comunicación. La mención al par "calidad educativa" se ha convertido en una referencia ineludible por parte de los gobiernos de la región latinoamericana – aunque también a nivel mundial -, especialmente desde la década del noventa a esta parte. Asistimos a la presencia de toda una serie de enunciados hegemónicos internacionales, muchos provenientes de los organismos de crédito y cooperación, que influyen moldeando lo local y que marcan los límites de "lo decible". Los Estados nucleados en dichos organismos, suscriben a la necesidad de alcanzar una "educación de calidad", muchas veces repitiendo objetivos y propuestas década tras década y otras veces incluyendo novedades sobre las cuáles es preciso reflexionar. El problema de la calidad es un asunto que traspasa las fronteras de lo nacional, porque *lo político* no se determina en los márgenes de la geografía, a la vez que adquiere elementos propios de una historia, un presente y unos actores que lo moldean en forma específica y le dan su "impronta local". Asimismo, el problema de la calidad también forma parte de las demandas de las organizaciones sociales, docentes y estudiantiles hacia los Estados, toda vez que se les reclama la garantía no "de cualquier educación", sino una "de calidad".

Es en este escenario internacional y nacional en el que la presente tesis se inserta, partiendo de la pregunta principal que guía la investigación remite a los modos de producción y circulación desde el Estado del problema de la calidad educativa en Ecuador entre 2007 y 2017. Es decir, nos interrogamos por los dispositivos de planificación, medición, evaluación, gestión y por las racionalidades que operan, a través de ellos, en la construcción y desarrollo del problema de la calidad, para poder dilucidar la forma particular en que este caso lo presenta (Dean, 1999).

En esta investigación decidimos centrarnos en el análisis de los modos en que esta cuestión es presentada por el Estado, recuperando las clásicas definiciones y aportes para pensar la cuestión estatal y las políticas públicas de Mabel Thwaites Rey (2005 y 2009) y de Oscar Oszlak y Guillermo O´Donnell (1981). Buscamos presentar nuestro análisis como un aporte a la comprensión del Estado como articulador social y conjunto de aparatos, así como a la reflexión sobre las formas de construcción de una política pública, su inserción en la agenda pública, los actores que intervienen, las posiciones que toman respecto a una situación socialmente problematizada y los resultados que se esperan.

Asimismo, para interrogarnos sobre el uso de ciertos enunciados en los discursos de gobierno y cómo éstos se anudan con una serie de problemas no tan evidentes a priori o con vocabularios que parecen ser de otros campos del conocimiento, se utilizarán los aportes de Nikolas Rose (2007) sobre las formas de gobierno -o conducción de la conducta- de las poblaciones. Asimismo, también recurrimos a los estudios de gubernamentalidad desarrollados en el marco de la teoría foucaultiana que han sido prolíficos a la hora de abordar los diagnósticos e intervenciones vinculados con las reformas educativas y agregan elementos importantes para nuestro análisis (Grinberg, 2006 y Gómez y Jodar, 2007). En esta investigación nos nutrimos de la sociología de las problematizaciones. "Problematizar" es, para esta perspectiva, hacer entrar algo en el juego de lo verdadero y lo falso, es decir, como objeto de pensamiento e intervención. Una problematización (en este caso, alrededor de la cuestión de la "calidad") ensambla siempre elementos (conceptos, vocabularios, analogías, métodos, etc.) de diversa procedencia, cuya trayectoria y ensamblaje interesa describir. Para ello, hemos analizado y puesto en relación diversos documentos (entrevistas, informes, legislación) que participan en la delimitación de cierto problema social (la calidad educativa) para el caso y período bajo estudio y hemos buscado resonancias entre algunos de los elementos encontrados y otras coyunturas. Ello resultó en la elaboración de un *corpus* documental, entendiendo por ello a una determinada disposición articulada de documentos (Castel, 2001).

La cuestión de la calidad educativa presenta marcas desde la década del cincuenta, cuando los sistemas educativos se mostraban preocupados por la cobertura y masificación de la escuela, a la vez que las teorías del capital humano contribuyeron a permear los discursos pedagógicos con enunciados de campos ajenos. En este sentido, asistimos desde entonces a debates que proponen la relación entre educación y desarrollo, productividad y economía, tecnificando la discusión pedagógica y borrando su sentido intrínsecamente político.

Asimismo, estas relaciones suponen otros interrogantes sobre el lugar que ocupa el conocimiento para un proyecto político y social, acerca de quienes tienen derecho a acceder a lo educativo y quiénes necesitan ser más o menos calificados para insertarse en el mercado. Mercado y empleos que paulatinamente se alejan de las lógicas típicas de los modelos tayloristas y fordistas hacia otros mediados por el internacionalismo del capital, la flexibilización de las relaciones laborales, la "industria de los servicios" y el intento de avasallamiento y control de la clase trabajadora. Entre los ochenta y los noventa el discurso de la calidad educativa se muestra de modos más explícitos, sobre todo cuando los sistemas educativos empiezan a preguntarse por lo que "efectivamente" se enseña y se aprende y no sólo (o tanto) por aspectos cuantitativos (población cubierta, cantidad de años garantizados, etc.). Se observa, pues, cierto desplazamiento en el relato educativo hacia la pregunta por la calidad de la escolarización y los saberes aprendidos, cuestión evidente tanto en los documentos de organismos como la Unesco, como en voces expertas y discursos gubernamentales. Estas décadas, y fundamentalmente la de los noventa, son escenario de otro cruce que también moldea particularmente el problema: el vínculo entre la educación y el neoliberalismo. La calidad asociada a la medición de resultados, la evaluación, la centralidad en la niñez, la responsabilidad del "fracaso" o "la crisis" a los docentes y las propuestas de reformas del Estado (y de los sistemas educativos) son propios de esta etapa. Las retóricas sobre las falsas promesas o los objetivos no alcanzados por los sistemas educativos se vuelven, para los gobiernos neoliberales, el argumento para las reformas. Nos referimos a los enunciados que expresan el supuesto disloque entre lo que la educación debe hacer y lo que el mercado necesita, colocando la responsabilidad en los sistemas educativos y no en la crisis internacional de un modelo productivo y de vida que daba claras muestras de agotamiento. Finalmente, avanzan en la región entre fines del siglo pasado y el presente, una cantidad de propuestas políticas que comparten el diagnóstico de la pesada herencia neoliberal y la necesidad de avanzar hacia programas progresistas y transformadores de gobierno. Los últimos quince años fueron escenario de Estados que modifican legislaciones dictatoriales y/o llevan adelante profundos cambios en materia educativa, comunicacional o política, que desarrollan políticas redistributivas para volver a acompasar sus economías nacionales a las necesidades de las grandes mayorías y que construyen enunciados muy potentes en términos culturales que recolocan lo político y habilitan nuevas condiciones para ciertos debates públicos. En este contexto, la pregunta sobre la calidad educativa se resignifica, habida cuenta

de la presencia de otros relatos que combinan de forma renovada ciertos elementos, además de instalar nuevos ejes que amplían o modifican los términos de la discusión.

En tanto el problema de la calidad educativa ha aparecido vinculado al neoliberalismo, a las teorías del capital humano y a las miradas tecnocráticas de lo educativo, es interesante reflexionar sobre lo que sucede con Estados que se proponen otros objetivos. Aparecen, en el análisis del problema en cuestión, elementos propios de temporalidades diversas y de enfoques aparentemente contradictorios, lo que nos permite identificar distintas racionalidades puestas en juego. Entendemos como *racionalidad*, siguiendo a De Marinis (1999) a:

> Las formas de concordancia de reglas, formas de pensar, procedimientos tácticos, con un conjunto de condiciones, bajo las cuales, en un determinado momento, resulta posible percibir algo como un "problema", tematizarlo como tal y generar alternativas prácticas de resolución del mismo, aún pese a las resistencias que precisamente esto pueda generar por parte de otros actores (p. 14).

Así, uno de los resultados principales de la presente investigación es la delimitación de distintos tipos de *racionalidad* que se anudan (muchas veces de modos contradictorios) en la delimitación del problema de la calidad que aquí nos interesa abordar. Hablamos de lo llamamos *racionalidad eficientista/tecnocrática*, *racionalidad comunitaria* y *racionalidad ciudadana*. Tal como veremos, las tres se solapan, yuxtaponen y diferencian de distintos modos.

Para el abordaje de la pregunta que guía la presente investigación, en el Capítulo 1 presentamos el problema de la calidad desde las voces de los organismos internacionales vinculados a la educación y de expertos en la materia. Este Capítulo está organizado en tres apartados que acompaña una periodización propuesta para el análisis del problema. Así recuperamos informes, declaraciones y documentos producidos por el Banco Mundial, la Organización de Estados Iberoamericanos (en adelante, OEI) o la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (en adelante, Unesco), entre otras, en la medida en que son actores que inciden fuertemente en las definiciones de las políticas educativas. Sin embargo, el rol que ocupan y sus posicionamientos no son homogéneos ni constantes, por lo que es preciso mostrar algunas de sus transformaciones. Asimismo, para reflexionar sobre el rol de tales y dilucidar cómo se presenta la discusión de nuestro problema de estudio, en primer lugar, recorremos los debates sucedidos entre los cincuenta y los ochenta (Aguerrondo, 1993; Minteguiaga, 2014; Tiana, 2011; Valderrama, 1995) y recuperamos los aportes de las teorías del capital humano (Aronson, 2007; Becker, 1983;

Schultz, 1983). En segundo lugar, analizamos la hegemonía neoliberal de los noventa y sus enunciados (Imen, 2005; Saforcada, 2008; Tenti Fanfani y Tedesco, 2001) y, finalmente, describimos los lineamientos o reordenamientos desde el inicio del siglo XXI (Braslavsky, [2004] 2006; Brito et. al 2013; Gallego, 2008).

El Capítulo 2 presenta en forma general la situación de la educación Ecuador desde mediados del siglo XX hasta el presente, con un énfasis mayor en mostrar lo sucedido durante los tres gobiernos presidenciales de Rafael Correa. Está ordenado en seis apartados a partir de los cuáles se busca dar cuenta de las principales características del orden previo al correísmo (Arcos Cabrera, 2008; Ossenbach, 1999; Ponce, 2010) y así poder analizar cuáles fueron las novedades que supuso la Revolución Ciudadana en la materia que nos interesa. Los primeros cinco apartados se dedican a analizar la educación hasta el 2006 – incluyendo el análisis de indicadores educativos - y el último está dedicado plenamente a dicha cuestión entre 2007 y 2017.

El Capítulo 3, finalmente, describe los modos en que se problematizó la cuestión de la calidad educativa entre 2007 y 2017 en Ecuador a partir de tres apartados. El primero revisita las condiciones de emergencia del problema a partir de, fundamentalmente, el trabajo de Analía Minteguiaga (2014) titulado "Las oscilaciones de la calidad educativa en Ecuador, 1980-2010". El segundo consiste en el análisis de toda una serie de *intervenciones cuantificables* dispuestas a lo largo de los diez años de Revolución Ciudadana que se anudan mostrando una forma particular de calidad educativa El apartado presenta elementos asociados al acceso y democratización de la escuela, la infraestructura escolar, el trabajo docente, el currículum y las prácticas pedagógicas innovadoras, la evaluación y los estándares educativos y otras políticas para la calidad. El tercer apartado está dedicado a analizar a la calidad educativa como *valor* y como conjunto de *interrogantes*, es decir, cuando se presenta bajo una serie de reflexiones generales acerca de los fines y sentidos de la educación, así como por los actores relevantes que la constituyen. Para la elaboración del Capítulo 3 se analizan algunos aspectos de las diez rendiciones de cuentas del Ministerio de Educación del período correspondiente, otros documentos educativos del Estado ecuatoriano en materia de evaluación, currículum y estándares de calidad y se realizaron nueve entrevistas a actores claves. Siete de ellas fueron realizadas en Julio del 2016 en Ecuador y dos en Noviembre del 2017 en Argentina. Las entrevistas corresponden a un ministro y dos viceministros de Educación de Rafael Correa, un secretario de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, un director del Instituto Nacional de Evaluación Educativa, dos funcionarios de la Subsecretaría

para la Innovación Educativa y el Buen Vivir y una funcionaria del Instituto de Altos Estudios Nacionales. Por fuera de la órbita pública, entrevistamos a un director de universidad privada, en este caso, Flacso Ecuador.

En las conclusiones, finalmente, recapitulamos los nudos centrales del argumento de la investigación para afirmar que el problema de la calidad educativa es, principalmente, un asunto heterogéneo. Esto remite no sólo a la combinación de racionalidades diversas en que se presenta, sino también porque se manifiesta de diversos modos. Si bien la calidad educativa suele asociarse a retóricas típicamente neoliberales, en Ecuador presenta rasgos particulares propios de un proyecto político con objetivos distintos. En nuestro análisis de la problematización llegamos a la conclusión de que la cuestión de la calidad no es sólo un asunto educativo, sino que se vincula con los debates por la construcción del Estado en América Latina en general y Ecuador en particular. Esto implica, pues, que las disputas por la definición del problema en cuestión participan, en un sentido más vasto, en las luchas por la delimitación del sentido (o los sentidos) del proyecto político (o los proyectos) en el que se inscribe.

1. Sobre el problema de la calidad educativa

La cuestión de la calidad educativa remite a un problema social que aparece en la actualidad en un sin número de análisis, discursos gubernamentales, normas educativas y medios de comunicación. La mención al par "calidad educativa" se ha convertido en una referencia ineludible por parte de los gobiernos de la región latinoamericana, por lo menos desde la década del noventa a esta parte en forma más corriente, ya que, como ser verá, el problema remite a décadas previas. Pero la referencia no es sólo en la región ni en los discursos de gobierno, sino que se pueden encontrar huellas sobre la cuestión en organismos internacionales de crédito y en los de cooperación que históricamente han evaluado, recomendado e intervenido en las políticas educativas nacionales (Banco Mundial, 1996; IEAL, 2015; Unesco/Orealc, 2007). Asistimos inclusive a una expansión tal de fórmulas que han pasado a ser también objeto de discursos de movimientos sociales y educativos, estudiantiles y docentes, aunque con importantes matices respecto a su definición (UNIPE, 2011a; SVEC, 2014).

En ciertos usos la calidad educativa aparece como horizonte al cual arribar, mientras que en otros aparece como un estándar desde el cual se parte, a partir del cual motivar acciones que permitan dar cuenta de su contenido. Es decir que no sólo emerge la pregunta sobre lo que se entiende por "calidad educativa", sino que se habilitan otros dos interrogantes: qué supone y cómo se concreta. La cantidad y diversidad de actores que recurren a esta cuestión como fundamento, así como su circulación en proyectos educativos y políticas distintas, da cuenta de que es un problema social cargado de heterogéneas perspectivas, las cuales precisan ser develadas para visibilizar la diversidad existente y contribuir a dilucidar los fundamentos políticos que allí se entrelazan. Alejandro Tiana (2011) afirma que la palabra calidad se usa en distintos ámbitos, que es un término ambiguo y polisémico y según el contexto del que se trate, adquiere diversos significados. En el texto citado, editado por Fundación Santillana y la Organización de Estados Iberoamericanos (en adelante, OEI), el autor señala: "Como decía un conocido informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en adelante, OCDE)[1] de hace unos años, 'en realidad, calidad significa cosas diferentes para distintos observadores y grupos de interés; no todos comparten las mismas percepciones de las prioridades para un cambio'" (citado en Tiana, 2011: 116). Analía Minteguiaga (2014) afirma que incluso "más allá de los sentidos (opiniones) sustantivos que sobre ella generan, asume un carácter moral que plantea la obligación de su

1 El paréntesis es nuestro.

aceptación. Así, no solo resulta complicado poner en duda sus beneficios, sino que aquel que lo intente podrá ser tachado de reaccionario y antiprogresista" (p. 137).

Hablar de calidad educativa remite a enunciados propios de otros campos, más allá del estrictamente educativo, y también a otras temporalidades. Nos lleva a bucear en los discursos de la eficiencia en la producción y calidad de los resultados que se generalizaron en la segunda posguerra (Seibold, 2000) y a las recomendaciones sobre la necesaria *inversión* en *capital humano*, que se popularizaron unos años después. Resumidamente, Juan Escudero (2004) retoma del siguiente modo una periodización elaborada en 1997 por William Reid:

> En los cincuenta y sesenta, apunta este autor, la calidad equivalía a inversión en capital humano y a sus contribuciones esperadas al desarrollo económico en forma de pluses de productividad. En los sesenta y setenta adquirió relieve una idea de calidad de la educación claramente vinculada a la compensación social y a la igualdad de oportunidades. Ahora, heredera y partícipe de cambios importantes en la sociedad del último cuarto de siglo, está conformándose una versión de la calidad educativa en la que, entre una constelación sofisticada de términos, gozan de especial relieve las ortodoxias de la eficacia y eficiencia. (p. 3).

Minteguiaga (2014) retoma dicha secuencia señalando que, de acuerdo con la literatura experta, la fórmula "calidad educativa" apareció tímidamente hacia mediados del siglo XX. Advierte, asimismo, que desde los cincuenta y hasta fines de los ochenta, los problemas educativos fundamentales fueron atender a la ampliación de los *servicios educativos* y la democratización de su *acceso*. Por este motivo y volviendo sobre Escudero, Minteguiaga (2014) concluye:

> La calidad educativa no fue un eje del discurso experto hasta prácticamente la década de los noventa. Habrá que esperar hasta entonces para ver aparecer un renovado complejo argumental sobre la calidad educativa que, asociado a un nuevo marco de definición de los problemas educativos, supondrá una multiplicidad de significaciones entre las que adquirirán especial relieve los elementos de corte organizacional y gestión, incluidas las nociones de eficacia y eficiencia (p. 140).

Es en este contexto en que la autora identifica que emerge todo un discurso muy fuerte en relación con que el esfuerzo educativo hecho durante estas décadas es posible de cuestionar y modificar: el sistema educativo necesita ser *reformado*. Estos enunciados permearon los debates educativos y abonaron a la construcción de las retóricas sobre la ineficiencia estatal, en tanto lo que fundamentalmente se cuestionaba era la educación pública. Si el Estado era ineficiente y burocrático, la educación pública también. El escenario en que estos giros fueron posibles tuvo que ver fundamentalmente con la capilaridad paulatina que, desde fines de los sesenta y comienzos de los setenta, comenzó a

generar el *neoliberalismo* como racionalidad de gobierno[2] y, a la vez, como conjunto de dispositivos en los que se movilizan toda esa serie de imaginarios, discursos y retóricas que supone. Tal es así que la educación también fue cuestionada, al punto de verse imbuida en las concepciones más radicales que la igualan a una mercancía más, homologando sus sentidos a los mismos que adquiere cualquier objeto con valor de mercado. Pero, además, estos discursos fueron acompañados del diagnóstico de la *crisis* de la educación (Imen, 2005), donde aparecen interrogados el Estado, el conjunto docente y los sindicatos que los representan.

Sin embargo, las miradas sobre la calidad ligadas a estas concepciones neoliberales de la educación no perduraron inmutables una vez entrado el siglo XXI, con un escenario político y social, al menos en América Latina, muy distinto al que habilitó las discusiones precedentes. El contexto latinoamericano de gobiernos progresistas y de izquierda que emergieron post 1998 abonaron a que el problema de la calidad empiece a ser permeado por retóricas que amplían, profundizan y a veces reproducen las clásicas formulas asociadas a su alrededor. Si bien siempre hubo voces críticas a los discursos hegemónicos sobre la calidad educativa, en los albores del nuevo siglo las condiciones para la crítica son un tanto más evidentes[3].

Los *organismos internacionales* de crédito y cooperación, por su parte, siguieron siendo protagonistas del debate sobre calidad ampliando sus enunciados, mientras que mantuvieron más estables algunas asociaciones, como es el caso del vínculo entre evaluación y calidad. En los apartados que siguen focalizamos la mirada en las retóricas de los organismos porque en ellos confluyen los Estados como integrantes activos y son los que luego ponen en relación de distintas maneras la cuestión de la calidad educativa, tanto en sus enfoques generales como en las políticas concretas. A la vez que los organismos incorporan determinados elementos para pensar dicho problema, los Estados van incluyendo esos cambios en sus discursos, tamizándolos con las características propias de cada proyecto

2 Para mayor profundidad en el tema sugerimos ver: De Marinis, P. (1999). Gobierno, gubernamentalidad, Foucault y los anglofoucaultianos (O: un ensayo sobre la racionalidad política del neoliberalismo). En García Selgas F. y Ramos Torre, R. (comps.), *Globalización, riesgo, reflexividad. Tres temas de la teoría social contemporánea*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas y Foucault, M. , ([1978-1979] 1997). *Nacimiento de la biopolítica*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

3 Excede los márgenes de la presente investigación la indagación sobre las voces no tan hegemónicas en torno al problema de la calidad proveniente de, por ejemplo, centrales sindicales o movimientos estudiantiles y docentes. Para dicho análisis sugerimos ver: Bonilla-Molina, L. (2014). *Calidad de la educación: ideas para seguir transformando la educación*. Venezuela: Ediciones MPPEU-CIM y Universidad Pedagógica (2011). *¿Qué significa calidad educativa?* (Cuaderno de Discusión N° 3). Buenos Aires: Editorial Universitaria UNIPE.

político. En este sentido, así como la fórmula "calidad educativa" fue mutando entre una época y otra, adquirió rasgos específicos según el caso nacional que se estudie, ya que mientras en algunos países, por ejemplo, calidad apareció muy asociada con "inclusión" (Argentina), en otros casos se articuló más con las retóricas del *Buen Vivir* (Ecuador). Desde ciertos lugares críticos, también se enunciaba que avalar el par "calidad educativa" significaba sostener un enunciado "políticamente incorrecto" (UNIPE, 2011a) porque suponía quedar asociado al paradigma tecnocrático anteriormente esbozado. Estos mismos enfoques son los consideran que es preciso resignificar la cuestión a la luz del presente siglo XXI porque si bien sobreviven ciertas asociaciones directas entre calidad, eficiencia y resultados, "hoy está cambiando la idea porque intentamos refundar un discurso pedagógico y didáctico en las escuelas, que busca poner el eje en las prácticas de enseñanza e intenta situarnos a todos en el rol docente" (p. 35).

En síntesis, el problema de la calidad educativa anuda enunciados heterogéneos y es reivindicado como programa desde las más diversas posiciones. A partir de ello, es posible, por un lado, periodizar la construcción del problema (en el Anexo elaboramos un cuadro sobre la emergencia de la cuestión que reúne buena parte de los hechos y documentos internacionales que en el análisis mencionamos). Por el otro, se puede analizar los modos en que se presenta, a partir de determinadas políticas educativas que materializan enfoques y racionalidades diversas. A continuación, presentamos estos ejes de análisis.

1.1 Cuando la calidad educativa fue masividad, productividad y capital humano

Analizar el problema de la calidad educativa supone preguntarnos, entre otras cuestiones, por el contexto de su emergencia. Según buena parte de la bibliografía consultada, los procesos de industrialización en América Latina y la demanda de mano de obra de los países centrales que precisaban recomponer sus sistemas productivos luego de la Segunda Guerra Mundial, fueron el escenario para la emergencia de la asociación entre *escolaridad* y *productividad*: más años de escolaridad como la condición para el crecimiento económico. La idea de que el gasto educativo es una inversión que se traduce en mayor productividad de las economías y en mejores ingresos individuales es la base de las llamadas Teorías del Capital Humano (Becker, 1983; Schultz, 1983).

Por cierto, una de las condiciones de posibilidad de este anude de diagnósticos fue el hecho de que los sistemas educativos transitaban ya varios años de experiencia en ofrecer

desde el Estado la educación "básica" o "primaria"[4] en forma cada vez más masiva y se podía presionar para ampliar los años de enseñanza formal. Así lo recupera Pedro Ravela (1994), en un documento elaborado a pedido de la Dirección Nacional de Evaluación del Ministerio de Cultura y Educación de Argentina, en plena década de los noventa:

> El sistema educativo debía ya no solo formar a los ciudadanos, sino principalmente a los *recursos humanos*. En América Latina ello se tradujo en una fuerte apuesta al papel de la educación en el desarrollo económico, con la consiguiente política de ampliación de los servicios educacionales, y en un conjunto de esfuerzos por adecuar la oferta educativa a los requerimientos del aparato productivo (p. 4, énfasis nuestro).

Para autores como el mencionado, la preocupación por la *masificación* de los sistemas educativos, sobre todo los de América Latina, y la consiguiente demanda de más años de escolaridad estuvo asociada con un supuesto fundamental: que la calidad de la enseñanza y el aprendizaje estaban dentro del sistema educativo. Más años de educación se traducirían en ciudadanos y recursos humanos mejores, calificados y productivos. Ravela (1994) afirma: "El sistema educativo era una suerte de caja negra: lo que sucedía en su interior no era objeto de análisis, bastaba con preocuparse de que la *población accediera*" (p. 9, énfasis nuestro). Precisamente, fue en los años cincuenta en los que comenzó a percibirse un alza importante en la matrícula de la escuela primaria, muchas veces denominada básica, en buena parte de la región, lo cual hizo pronosticar que en el corto plazo se alcanzaría la universalidad del nivel. En este contexto, entonces, el imperativo de las políticas educativas fue el de garantizar la *máxima cobertura.*

Esa confianza en el sistema educativo venía de la mano de otros diagnósticos y supuestos que también se relacionan con el período de posguerra. En 1945 nació la Unesco, si bien su primera conferencia internacional fue en diciembre de 1946. Y surgió ayudando a los países que más habían sufrido la guerra, en relación, sobre todo, a la infraestructura escolar. La necesidad de reconstruir las escuelas era imperiosa y la Unesco ocupó un rol importante en ese proceso. Surgieron también en esos primeros años distintos materiales escritos acerca de cómo enseñarle al niño que sufrió la guerra o cómo hacerlo con pocos elementos, por poner sólo algunos ejemplos. Una de las acciones a destacar de esos inicios fue la preparación de un plan para una campaña mundial de lucha contra el analfabetismo, con un trabajo titulado "La educación de base, fondo común de la humanidad". Resulta interesante destacar que la meta

4 La cuestión de a qué refiere el adjetivo de "básica" es objeto de discusiones diversas, ya que puede remitir a la educación primaria, a ésta más el ciclo inicial de la secundaria o, siguiendo a Rosa María Torres en su análisis sobre documentos internacionales a una definición "ampliada" de la misma que se relaciona con una educación que trasciende lo escolar. Para un análisis crítico sobre el tema, sugerimos ver Torres, R. (s/d). "¿Qué es una "educación básica". Disponible en: http://otra-educacion.blogspot.com.ar

de lograr terminar con el analfabetismo se encuentra en documentos educativos del presente, es decir, se trata de un asunto nombrado hace más de cinco décadas.

En las conferencias celebradas por el organismo entre 1948 y 1950 se afirmaba que la mitad del mundo no sabía ni leer ni escribir y entre los programas que de esas reuniones emergen, se observa la recomendación a los Estados miembro de asegurar educación de base al conjunto de la población de cada país y establecer la obligatoriedad de la enseñanza primaria gratuita (Valderrama, 1995). La masificación de la enseñanza primaria a partir de su *obligatoriedad* y *gratuidad* fue uno de los retos de los cincuenta y sesenta[5], tal como queda demostrado en varios documentos y reuniones[6].

Uno de los primeros documentos en los que detectamos la aparición del problema de la calidad educativa es en los informes de evaluación del Proyecto Principal Nº 1 para la educación de Unesco, distanciando su definición de la sola construcción de edificios escolares que contengan a la población. En el Boletín Trimestral de 1960, la Unesco afirmaba que se lograron crear escuelas normales, formar especialistas del campo educativo y perfeccionar a quienes ya trabajan y advierte:

> Es indispensable acentuar la importancia de estos aspectos *cualitativos*, puesto que representaría una lamentable frustración de los objetivos del Proyecto el que sus esfuerzos se orientaran solamente hacia la consecución de los recursos y elementos materiales que exige el aumento de la matrícula, sin preocuparse al mismo tiempo de mejorar la *calidad de la enseñanza* (Unesco, 1960: 18, énfasis nuestro).

Asimismo, volviendo sobre la vinculación que apenas esbozamos al inicio entre educación y desarrollo económico, el mismo informe dice, pocas líneas después:

> La idea del planeamiento de la educación en todas sus ramas y niveles, coordinado con *el desarrollo económico y social* como base imprescindible de éste, ha trascendido las fronteras de América Latina para convertirse en una de las más significativas orientaciones de los programas de educación de Unesco en el mundo entero (Unesco, 1960: 18, énfasis nuestro).

Calidad y *enseñanza* también aparecen juntas en la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza de 1960, cuando en su artículo 4,

5 Vale decir que otro de los grandes temas trabajados por Unesco en estas dos décadas fue lo relativo a la educación de adultos, habiendo múltiples documentos y acciones en relación al tema, pero que no son objeto de análisis de esta investigación.

6 Algunos ejemplos son: la VII Conferencia General de Unesco realizada en Uruguay en 1954; la IX Conferencia de Nueva Delhi en 1956 en la que se acordó la realización de un proyecto relativo a la extensión de la enseñanza primaria en América Latina (proyecto de una duración de diez años en el que se esperaba proporcionar enseñanza primaria a casi la totalidad de los niños en esas escolar de los Estados miembro), el Informe de la primera reunión del Comité Consultivo Intergubernamental para la Extensión de la Enseñanza Primaria en América Latina realizada en la Habana del 18 al 21 de Febrero de 1957 y la XIII Conferencia General de Paris en 1964 donde se aprobó una declaración titulada "Eliminación del Analfabetismo en el Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo" (Valderrama, 1995).

además de reiterar la necesidad de hacer obligatoria y gratuita la primaria y de generalizar y volver accesible la secundaria, se indicaba que se debía mantener en todos los establecimientos públicos una enseñanza del mismo nivel y en condiciones equivalentes, en cuanto se refiere a la "calidad de la enseñanza proporcionada".

A partir de lo expuesto, nos interesa subrayar que lo educativo pareciera poder tematizarse en dos registros claramente distinguibles. Por un lado, un registro *cuantitativo*, asociado a cuestiones materiales, de cobertura, de infraestructura, de atención a la ruralidad, de la formación docente. Por otra parte, tomamos nota de la temprana y tímida emergencia de un registro de índole *cualitativo*, asociado al problema del *nivel*, a los contenidos y sentidos que se imparten, con foco en la enseñanza. Así es que se expresa cierta simultaneidad entre los discursos sobre la cobertura y la masificación de la primaria con la cuestión de la calidad, generando que algunas veces se presenten como el mismo problema y, otras veces, lo material como reflejo de lo cualitativo.

Para Pedro Ravela (1994), precisamente, los foros internacionales educativos de los sesenta y los setentas estuvieron inundados de discursos sobre las *metas* de cobertura a alcanzar en la región latinoamericana. Pero advierte que fue recién en los ochenta cuando la cuestión de la calidad de la enseñanza aparece tematizada, es decir, una vez que los sistemas educativos se habían ampliado y logrado la incorporación de sectores cada vez más amplios de la población. Según el autor,

> Si bien es indiscutible la trascendencia social y política de la ampliación alcanzada en la base del sistema educativo, es también indiscutible que en buena medida el impacto social y económico de la ampliación de la cobertura ha sido neutralizado por la *insuficiencia* y *obsolescencia* de los aprendizajes que los educandos incorporan en su paso por el sistema (p. 4, énfasis nuestro).

La idea según la cual la expansión de la cobertura escolar y la baja en la calidad de los aprendizajes son dos aspectos relacionados entre sí, también es parte de la hipótesis de trabajo que Juan Carlos Tedesco, Germán Rama y Ricardo Nassif (1984) volcaron en un libro llamado "El sistema educativo en América Latina", realizado para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (en adelante, Cepal), Unesco y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (en adelante, PNUD). Ellos afirman que las modificaciones en la estructura de la escuela no se extendieron a los aspectos más relevantes de la acción educativa, provocando condiciones que facilitaron el descenso en la calidad de los aprendizajes (Nassif et al., 1984). Alejandro Tiana (2011), por su parte, señala que la preocupación por la calidad de la educación surgió en paralelo a que la escolarización básica

se fue generalizando y cuya obligatoriedad supuso, con el correr de los años, cada vez más años de institucionalización. En una lectura compatible con la precedente, Inés Aguerrondo (1993) en un material publicado para la OEI, afirma que el crecimiento educativo y la diversificación de la población escolar que comenzó a llegar a una institución escolar no pensada para ser masiva planteaba no sólo la necesidad de más docentes, escuelas y aulas sino "*desafíos cualitativos* que hacen volver a pensar hacia dónde ir y cómo debe organizarse y conducirse una escuela, un grupo de escuelas, un sistema educativo" (parr. 3, énfasis nuestro).

Otro de los aportes imprescindibles para comprender el problema de la calidad proviene de la relevancia que adquirió la teoría del capital humano y su vínculo al proceso educativo (Aronson, 2007; Becker, 1983; Schultz, 1983). Esta teoría afirma que "poseer educación" es asimilable al provecho extraíble de cualquier capital material, por lo que pasa a ser una inversión cuya rentabilidad es posible de ser calculada. Para pensar el problema de la calidad educativa es importante recurrir a la teoría del capital humano porque, al menos en algunas de sus vertientes, discutió sobre el contenido y fines de la educación. Los debates en torno al para qué de la educación a mediados del siglo XX se encontraron atravesados por un contexto de industrialización, de requerimiento de mano de obra, de Estados con políticas públicas vinculadas al mejoramiento de ciertas condiciones materiales de vida de los trabajadores y de una escuela que se iba masificando de a poco y que pasaba a ser la institución formadora de esa mano de obra. La pregunta sobre el tipo de mano de obra que necesitaba "el mercado" apareció vinculada a la de los contenidos educativos y a la discusión sobre una institución escolar que no fue pensada para todos. El debate sobre el peso de los contenidos instrumentales o de los inmateriales o sobre si la escuela es un espacio para formar mano de obra especializada o si es un lugar para adquirir competencias para la empleabilidad, son debates también del presente. El problema de la calidad educativa hoy está mediado por el debate sobre los fines de la educación por cuanto está atravesado por estas mismas preguntas. De aquí que sea preciso volver a la teoría del capital humano y recuperar sus reflexiones en torno al sentido del proceso educativo.

Según Paulina Perla Aronson (2007), en el contexto de optimismo económico y tecnológico de las décadas del `50 y `60, la teoría del capital humano produjo un cambio conceptual cuyos efectos se tradujeron en la ampliación de las expectativas depositadas en el sistema educativo. Junto al impulso de políticas destinadas a elevar las tasas de escolarización (Clarck, 1962), se propició la activa intervención del Estado a fin de asegurar el ingreso

igualitario a la educación, lo mismo que el desarrollo de vocaciones profesionales diferenciales que aportan al incremento de la productividad.

Sin embargo y en sintonía con la mirada según la cual la educación había llegado a un techo con el punto de la escolarización masiva, se hicieron visibles las críticas a la concepción originaria de la teoría del capital humano. En los sesenta, se diagnosticó, por un lado, que la educación no provocaba los efectos esperados en términos de correspondencia entre la educación y el desarrollo económico, lo cual significaba, por ejemplo, cierta desconexión entre formación y remuneración. Por otro lado, se puso en tensión el sentido igualador de las instituciones educativas respecto a las disparidades sociales (Aronson, 2007). Este diagnóstico llevó a impugnar que los teóricos originarios de esta teoría no hayan reflexionado sobre el vínculo entre el éxito escolar y el origen social de los estudiantes o bien que descuidaron el análisis sobre los propios procesos de selección interno que tiene la escuela. Pero sin adentrarnos en los debates intra teóricos del capital humano, recuperamos el análisis de Aronson (2007) de caracterizar una primera versión de la teoría en la que predominaba una idea instrumental según la cual eran necesarios un rango de contenidos apropiados para el mejoramiento y ampliación del rendimiento laboral.

> ...la idea de capital humano, en cuanto producto del proceso educativo, se asoció al conjunto de bienes intangibles que intervienen en el rendimiento del capital físico (fábricas, máquinas, etc.). Educar, significaba dotar a los trabajadores de "certidumbres" que les proporcionaran posibilidades de desarrollo laboral y elevación de los ingresos. Luego, artefactos y capacidades laborales para toda la vida constituyeron los dos términos de la ecuación del desarrollo económico de la época (p. 14)

Es esta etapa la que se correspondía no sólo con un ideal de la educación como herramienta para el desarrollo y progreso material, sino como la que favorece la movilidad intergeneracional. Subyace un enfoque de acumulación del conocimiento y de allí el puente con las demandas de extender incluso los años de paso por la escolaridad. Conocimiento que, en términos de currículum debía estar más ligado a carreras prácticas, acorde a la diversidad de profesiones y oficios propios del trabajo en la postguerra.

Por su parte, la Unesco/Cepal señalan que entre 1950 y 1980 el sistema educativo en América Latina creció en cantidad, ampliándose también a sectores que antes no accedían, a la vez que "se incrementan las deficiencias en la calidad y en las oportunidades educativas, los sistemas educativos no logran formar los recursos humanos adecuados para el desarrollo y los países latinoamericanos quedan en desventaja frente a la economía internacional" (Cepal-Unesco, 1996:23). Fue en los ochenta que el crecimiento educativo en términos de cantidad encontró el techo de la calidad, a la vez que entró en crisis la idea de la educación como canal

de movilidad social, en un contexto de imposibilidad de absorber la mano de obra. Como afirman Brunner y Elacqua "si antes importaba cuántos se educan y con qué medios e insumos, ahora en cambio importa más cuánto se educan y con qué impacto sobre los niveles de productividad de la economía" (citado en Aronson, 2007: 16).

En este escenario apareció la segunda oleada de la teoría del capital humano, en el marco de una sociedad que presentaba cambios notables en relación con el pasado reciente. Se trató de un momento en que la movilidad social de cada persona era asociada al esfuerzo personal, con un individuo que se encontraba frente al desafío de "aprender a aprender". Encontrar espacios para el desarrollo de sus competencias profesionales debía ser tarea de cada persona, en un contexto de fin de aquella sociedad organizada jerárquicamente con ciertas estabilidades respecto del lugar que cada uno ocupaba en la sociedad. El cambio supone el pasaje a la interpelación individual, con entramados sociales débiles y movibles, que se redefinen permanentemente. Lo que antes era condición para el ascenso social ya dejaba de serlo, porque si en el pasado al menos existía la posibilidad de crecer en el puesto de trabajo, hacia los años ochenta el mercado pasó a necesitar de mayor formación y expulsó a quienes no la poseían a tareas poco productivas. Benjamin Coriat ([1982] 2003) lo dice casi literariamente de este modo, "Ya no es el tiempo de las secuencias adquiridas, de la obra que se hace. Hay que ganarlo *continuamente*" (p. 1, énfasis nuestro). Pues en esta nueva "sociedad del conocimiento", la educación debía ser capaz de mutar para proponer el aprendizaje de las competencias que se demandan, ya que el rendimiento de los sujetos empleables no se presentaba satisfactorio. Aronson (2007) afirma que, en este escenario, "una buena educación de calidad sólo puede garantizarse a condición de la eficacia institucional del sistema y del desarrollo de políticas de evaluación que aseguren tanto su correcto funcionamiento como el acceso universal al conocimiento complejo" (p. 18). En efecto, a partir de los ochenta, todo el sistema educativo se volvió objeto de evaluación (Tiana, 2011), puesto que si lo que pasó a estar en duda fueron las habilidades adquiridas, la cantidad de personas en la escuela ocupó un segundo plano y protagonizó la cuestión el rendimiento y los *resultados* del aprendizaje. Resulta interesante que en este preludio de los noventa es cuando Tiana marca los orígenes de las corrientes que se manifiestan a favor del establecimiento de estándares educativos.

Finalmente, vinculado al sistema como objeto de evaluación, fue a finales de la década de los años ochenta y comienzos de los noventa la injerencia de un enfoque propio del ámbito empresarial llamado Gestión de la Calidad Total (*Total Quality Management*). Este movimiento considera que una organización, o una empresa, deben satisfacer las necesidades

de sus clientes en forma eficiente, por lo que requiere de dicha información para poder actuar. Las organizaciones se deben que proponer la mejora de los procesos de trabajo internos, de forma tal de generar *servicios* de alta calidad que satisfagan a los *consumidores*. Sylvia Schmelkes (1994) afirma que la "filosofía" de la calidad total no pretende hacer grandes cambios en las organizaciones, sino "muchas pequeñas mejoras en todas las áreas, en todos los procesos, con la participación inteligente del director, de todos los maestros, y de los otros agentes que participan en el proceso, para la satisfacción de los beneficiarios de la acción" (p. 5). Pues entonces, una educación de calidad debe detectar los problemas que hacen que los beneficiarios estén *insatisfechos* y buscar las *soluciones*. Los problemas pueden ser los docentes, las familias o los y las estudiantes que se quejan, reclaman mejoras, exigen por los resultados educativos o por las condiciones de enseñanza y aprendizaje. Sea lo que sea, la escuela y el sistema deben poder responder buscando resolver los conflictos siempre en función de la formulación del problema. La clave de la introducción constante de la lógica de la calidad total está en concientizar a las organizaciones en general y a la escuela en particular que más que atender las situaciones cuando estas suceden, lo que hay que hacer es anticiparse. Tal como afirma Schmelkes (1994), "es menos costoso prevenir que corregir" (p. 13).

Trasladado al campo educativo, la traducción de este enfoque supone concebir a las familias y estudiantes como clientes de una institución que debe proveer el mejor servicio. Y para que esto suceda, los criterios pedagógicos, como cualquier otro, se subordinan necesariamente al principio de satisfacción que guía a la gestión de la calidad total. Como afirma Minteguiaga (2014), la mercadotecnia, la competencia y el marketing son consecuencias lógicas de estas propuestas.

1.2 Calidad en los años 90: medición de resultados, crisis y reforma educativa

En la década del noventa del siglo XX, el discurso de la calidad en educación se hizo mucho más evidente a partir del ascenso a los gobiernos latinoamericanos de proyectos políticos de corte neoliberal. El fin de las dictaduras cívico-militares principalmente del Cono Sur, con el saldo de miles de desaparecidos y muertos y economías profundamente sacudidas por las ya medidas neoliberales implementadas desde dos décadas atrás (con sus bemoles y no de la misma manera en cada país), fueron la antesala de la instauración neoliberal por vías democráticas. Es importante resaltar que las medidas neoliberales no fueron una invención de los gobiernos que asumieron en los años noventa, sino que desde fines de los sesenta comenzaron paulatinamente a ponerse en práctica políticas educativas y a introducirse

cambios en los sistemas educativos que posibilitaron la reforma estructural que vino después. Por ejemplo, la Ley de Transferencia Educativa Nº24049 de 1991 en la Argentina vino a culminar un proceso de transferencia de las escuelas iniciado desde antes de la última dictadura de 1976. Tal como afirma Norma Paviglianiti (1993), entre 1956 y 1978 se transfirieron casi la totalidad de las escuelas primarias nacionales, por lo que el debate de la época giró en torno a la descentralización o a la centralización educativa. Los años noventa fueron la década de las reformas profundas en los sistemas educativos latinoamericanos, mucho de los cuáles estaban llegando a los cien años de existencia. Emilio Tenti Fanfani y Juan Carlo Tedesco (2001) concluyen que aquellas reformas estuvieron originadas por una doble demanda: la de los sectores productivos que requerían *recursos humanos* más competitivos y calificados para hacer frente a la "modernización productiva y tecnológica" y las interpelaciones más políticas, vinculadas a los desafíos de la *democracia* y el Estado de Derecho. Para la Cepal/Unesco,

> La crisis que atravesó la región en los años ochenta marca el agotamiento definitivo del patrón de desarrollo que se había venido aplicando desde la posguerra, basado en la exportación de productos básicos y la industrialización sustitutiva de importaciones, culminando así un declive iniciado desde fines de la década del setenta (Cepal-Unesco, 1996:15).

La Cepal/Unesco (1996) parte del diagnóstico de que, en ese contexto, los sistemas educativos en América Latina mostraban sus debilidades por cuanto no se verificaba correspondencia entre el desarrollo económico de los países y el nivel de formación de su población. Desarrollo definido por la renta de los recursos naturales y el endeudamiento externo y por la inflación y el desequilibrio financiero en el plano interior de cada país. Los años ochenta configuraron, para estos actores, una década perdida y, a su vez, una de transición y aprendizaje por cuanto hubo avances muy significativos en términos de generación de una nueva cultura política que se vería reflejada en la década siguiente.

En este sentido, entre 1980-1990 "aumentan la deserción, el ingreso tardío a la escuela y la repitencia (...) Son menores también los recursos que el Estado destina a la educación. En consecuencia, la pobreza educativa se acentúa" (Cepal-Unesco, 1996: 24). Frente a ello se evaluó que el sistema educativo estaba burocratizado, no innovaba y poseía contenidos desvinculados de la realidad. El problema era el disloque entre los contenidos escolares y las necesidades de desarrollo[7] o, más aún acorde al discurso epocal, entre el sistema de formación

7 Para un análisis crítico sobre el problema del desarrollo y los debates a su alrededor sugerimos ver Grondona, A. compiladora (2016). *Estilos de desarrollo* y *buen vivir*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.

de recursos humanos y la demanda de mayor productividad, flexibilización e *innovación* que las empresas requerían.

Calidad entonces era, en principio, un problema vinculado al *contenido de la enseñanza*, a la cual no todos accedían de la misma manera, generándose circuitos educativos de *distintos niveles* de calidad que se ocupaban de diversos estratos sociales. Pero además, según la misma fuente, aparecían nuevas ocupaciones que no tenían relación con la formación que ofrecía el sistema educativo, provocando que quienes estaban más educados no tuviesen tanto lugar en el mercado.

Como antesala de las reformas de los años noventa sobre las que nos detenemos más adelante, así lo anticiparon:

> Se ha llegado al tope de un modelo de desarrollo educativo con *logros cuantitativos*, a expensas de menoscabar la eficiencia, la calidad y la equidad. Se requiere en el próximo decenio, un cambio hacia un sistema que privilegie la *calidad de la enseñanza*, la difusión del conocimiento y la relación fluida de la producción del conocimiento con la economía (Cepal-Unesco, 1996:36, énfasis nuestro).

Otro de los afluentes para pensar el problema de la calidad en la época es la OCDE, organismo de cooperación internacional nacida en 1960 e integrada actualmente por 35 Estados. En 1990 se llevó a cabo una reunión de los ministros de Educación de los países miembro de la OCDE titulada "Una educación y una formación de calidad para todos". Según la organización (1992), el objetivo de los países más desarrollados debía ser combatir la exclusión y aprovechar la "reserva de talento" de toda la población, generando políticas de acceso a la educación, pero no de cualquier "oferta educativa", sino de aquella caracterizada por su calidad (citado en Tiana, 2011). En el mismo año se firma la "Declaración Mundial sobre Educación para Todos y Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje", aprobada por la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, realizada en Jomtien, Tailandia, del 5 al 9 de marzo de 1990. Esa declaración se vuelve relevante por cuanto forma parte de los encuentros de las organizaciones internacionales más influyentes en el terreno educativo: allí confluyeron el Fondo de las Naciones Unidas para la infancia (en adelante, Unicef), el PNUD, la Unesco y el Banco Mundial (en adelante, BM). Para Alejandro Tiana (2011) no resulta menor que el nombre de la reunión de OCDE tenga en el título la palabra "calidad" y en el caso de la Conferencia Mundial no, si bien ambos enuncian el objetivo de la "educación para todos" (en adelante, ETP). Para el autor, esa diferencia expresa que no son iguales las necesidades de los países asociados a la OCDE que los representados en Tailandia. Sin embargo y en pos de observar cómo la idea de calidad permea cada vez más

los discursos educativos, afirma que "pocos dudaban ya por entonces de que la mejora de la calidad constituía un desafío fundamental que, antes o después, deberían afrontar todos los sistemas educativos *sin excepciones*" (p. 114, énfasis nuestro).

La Declaración de Jomtien (Unesco, 1990) parte del diagnóstico de que era preciso que la educación atendiese las *necesidades básicas del aprendizaje*. Este propósito devenía de una noción ampliada respecto al compromiso que supone una *educación básica*, tal como afirma dicha declaración. La referencia a una "educación básica" supone atender a la universalización del acceso a la educación, focalizar en el aprendizaje, ampliar el alcance de la básica para abordar todos los contextos y realidades (incluso más allá de los "medios tradicionales"), mejorar el ambiente del aprendizaje y fortalecer la concertación de acciones y actores diversos que influyan en lo educativo. El documento oscila en definir claramente el alcance en términos de años o edades de lo que supone hablar de "educación básica", ya que por momentos parece incluir desde la niñez hasta la adultez (sin mencionar niveles y edades) y en algunos apartados parece circunscribirla a la primaria al afirmar que "El principal sistema para impartir la educación básica fuera de la familia es la escuela primaria" (Unesco, 1990: 6).

En todo el documento la mención a la calidad aparece en algunos pocos apartados, adjetivando a la educación con frases como "...aumentar los servicios educativos *de calidad* y tomar medidas coherentes para reducir las desigualdades" (Unesco, 1990: 5, énfasis nuestro) o bien asociada al objetivo de la equidad educativa: "Ampliar el acceso a la educación básica de *calidad satisfactoria* es un medio eficaz para fomentar la equidad" (p. 10, énfasis nuestro). Sorprende que el objetivo de universalizar el acceso a la educación siguiera siendo una meta en 1990 cuando vimos anteriormente que venía siendo un propósito desde hacía ya varias décadas. El documento hace mucho hincapié, sin embargo, en que esa "educación básica" no se había generalizado en los países "menos desarrollados" ni en el caso de algunos actores como niñas, mujeres, "grupos desasistidos" y refugiados y que hacían falta generar estrategias para atender a las necesidades y problemas reales de los sujetos del aprendizaje. Una "educación básica de calidad" sería aquella que atienda a las necesidades de cada país, de sus sectores y actores sociales y de sus capacidades y objetivos de desarrollo. Para lograrla, es preciso atender a cuatro medidas que el documento propone: iniciar actividades a nivel nacional y subnacional para renovar el compromiso por la educación para todos, reducir la ineficacia de lo público y lo abusivo de los sectores privados, mejorar la formación de los administradores públicos, generar incentivos para sostener a quienes hacen parte del servicio

público y adoptar medidas para promover la participación en los programas de escolarización básica. Analía Minteguiaga (2014) afirma que, si bien la preocupación por la calidad de la educación es previa a la Conferencia en Jomtien, es indudable que fue desde este encuentro que el diálogo mundial sobre el asunto adquiere un sentido fundamental y en el marco de casi un cambio de siglo. Ella afirma que en este escenario se define que,

> Una educación de calidad supone la atención a las necesidades básicas de aprendizaje mediante la superación de las inequidades, la construcción de planes de estudio con contenidos pertinentes, la resignificación del papel del personal docente en la consecución de los objetivos de la educación, el uso de las tecnologías para obtener más y mejor información sobre los sistemas y procesos educativos (p. 146).

Diez años después de la Conferencia de Jomtien, se llevó a cabo el Foro Mundial sobre la Educación de Dakar, Senegal, también patrocinado por Unicef, Unesco, PNUD y Banco Mundial. Ese encuentro se propuso ser balance de lo propuesto en Tailandia, a la vez que propositivo de nuevos desafíos. De hecho, en la sesión plenaria final del evento, las delegaciones presentes aprobaron el Marco de Acción de Dakar llamado "Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes", es decir, siguió siendo un desafío la ETP. Un elemento que atraviesa buena parte de los documentos que hacen al informe final de lo sucedido en Dakar es el balance sobre la cantidad de personas en el mundo, principalmente niñas, mujeres, refugiados y pobres que ni siquiera tenían acceso a esa educación. Esto indica que el problema de la cobertura seguía siendo un asunto pendiente hacia el 2000. Si en Jomtien la cuestión de la calidad aparecía asociada a la "educación básica" y las "necesidades básicas de aprendizaje", en Dakar se la nombró más explícitamente en todo el documento en general y en forma particular en el objetivo 6 cuando señala: "Mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los *parámetros más elevados*, para conseguir resultados de *aprendizajes reconocidos* y *mensurables*, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas" (énfasis nuestro). Por un lado, se afirma que, con relación al objetivo de Jomtien de reducir las disparidades de acceso a la educación de ciertos sectores, si bien se observaban mejoras, persistían diferencias en la calidad de la educación impartida y aprendida. Es decir, calidad no necesariamente se reduce a acceso:

> En la Declaración de Jomtien se afirmaba claramente que el logro de la educación para todos comprendía el doble objetivo de alcanzar el acceso universal y la equidad haciendo hincapié en altos niveles de calidad de la enseñanza y aprendizaje. A comienzos de los años 1990 se concedió más bien prioridad a objetivos cuantitativos como el aumento del número de alumnos matriculados en la escuela. A mediados del decenio, empero, los dirigentes políticos y educacionales cobraron conciencia de que un mejor acceso que no traiga aparejada la calidad de la instrucción es una victoria vacua (Unesco, 2000:16).

En términos de enseñanza, el documento (Unesco, 2000) también hace hincapié en la necesidad de mejorar la capacitación docente "en pedagogías que tengan en cuenta las diversas necesidades de aprendizaje mediante múltiples estrategias pedagógicas, programas de estudios flexibles y evaluaciones continuas" (p. 19). Diagnostica que las malas condiciones de trabajo, los bajos salarios, la carga laboral y la cantidad de estudiantes por clase atentaban contra la calidad de la educación. Una nota muy interesante del mismo documento anuda el desarrollo profesional docente con la importancia de que éstos tomen decisiones sobre su tarea, argumento pertinente al momento de definir a un docente como un trabajador cuya tarea no es reductible a la aplicación de fórmulas y manuales tal como sostiene Marta Marucco (citado en Kessler, 2015). La calidad de la enseñanza, mejora cuando el docente se siente motivado y puede tomar definiciones pedagógicas y en el armado de los planes de mejora escolar (Unesco, 2000).

Minteguiaga (2014) muestra que respecto de Jomtien, en Dakar la noción de calidad educativa siguió ampliándose y, como gran diferencia, que aquella hace referencia a la escuela y no al sistema educativo. Una educación de calidad aparece como la sumatoria de, nuevamente, una cantidad muy diversa de elementos, a saber: estudiantes bien alimentados y motivados, docentes formados, escuelas adecuadas y material didáctico, un entorno educativo que sea agradable y que fomente el aprendizaje, un gobierno escolar participativo y una escuela activa para con la comunidad y una evaluación precisa de los resultados esperados del aprendizaje. Ésta última referencia aparecía con más claridad en la declaración del 2000 que en la de 1990 a pesar de ser un asunto muy tematizado para buena parte de los países de América Latina, en el marco de los procesos de reforma de los sistemas educativos llevados adelante durante los noventa. Llama la atención que en Jomtien la evaluación como problema no haya aparecido tanto como otros, puesto que en el conocido informe del Banco Mundial llamado "Prioridades y estrategias para la educación" de 1996, pocos años después que aquel encuentro internacional, el asunto ocupó un lugar importante. En él se afirma que "un indicador importante de la calidad de la educación es el valor agregado de la enseñanza - una medida de resultado. (...) El valor agregado consiste en la adquisición de más conocimientos y el aumento de las probabilidades para desempeñar una actividad generadora de ingresos" (p. 50). Ésta cita es parte integrante de la sección titulada Calidad del informe (p. 50) y cuyo foco principal es la *medición de resultados de aprendizaje* y la mejora en el desempeño docente. Justamente parte del diagnóstico según el cual,

> La calidad de la educación es deficiente en todos los niveles en los países de ingreso bajo y mediano. Los estudiantes de los países en desarrollo tienen un nivel medio de rendimiento más bajo que el imperante en los países industrializados, y su desempeño muestra una variación mucho mayor en tomo a la media (p. 51).

En este sentido, para mejorar la calidad sería necesario aumentar el rendimiento medio, reducir las variaciones entre estudiantes y escuelas y atender a las condiciones de aprendizaje vinculadas al *ambiente escolar*. Esta idea se amplía en otra sección del informe llamada "Mejoramiento de la calidad" (p. 80), donde se afirma que lo determinante de la calidad eran las condiciones y los resultados y que la mejora se podía lograr aplicando cuatro grandes medidas: el establecimiento de normas sobre los resultados de la educación, la prestación de apoyo a los insumos que mejoran el rendimiento, la adopción de estrategias flexibles para la adquisición y la utilización de los insumos y la vigilancia de los resultados. Estos relatos abonan a lo que llamamos una *racionalidad eficientista/tecnocrática*, pues suponen que el problema educativo debe enfrentarse a partir de ciertas técnicas y dispositivos, obviando la dimensión política de la educación y se cruzan con otras fórmulas vinculadas a la *participación* y la *autonomía* escolar. Si bien excede los márgenes de la presente investigación el abordaje de ambos elementos por la necesidad de desarrollo que llevaría explicar sus implicancias, queremos mostrar cómo son los organismos internacionales de crédito los que colocan estos temas en agenda, disputando sentidos a conceptos que son presentados como tecnologías neutrales.

Participación y autonomía pueden ser puestos en juego tanto en discursos de impronta tecnocrática como en aquellos con enfoques transformadores. En uno y otro caso se los puede anudar con diversas políticas educativas y con otros conceptos, pero los enfoques desde los cuales son puestos en relación suponen fines muy distintos. En este sentido, por ejemplo, el Banco Mundial se ocupa de definir de una manera determinada la autonomía y la participación. El primer concepto remite a la forma de tomar decisiones con cierto grado de libertad respecto del Estado y lo segundo es reducido a la puesta en marcha de "escenas de participación" donde no se promueve la efectiva toma de decisiones colectiva, sino que son momentos de traspaso de información (Saforcada, 2008). A costa de estas definiciones, sobre todo de la autonomía escolar, se elaboraron discursos que en combinación con la descentralización de responsabilidades educativas a las jurisdicciones o Estados provinciales sin recursos, la centralidad de las acciones puestas en la escuela, el fortalecimiento de la figura del director y la responsabilización de los resultados de las evaluaciones en las

instituciones, se desarrollaron las reformas educativas neoliberales en los años noventa en buena parte de nuestra región.

Como queda expresado, se instala paulatinamente el relato de que una vez lograda la masificación de ciertos niveles educativos a nivel mundial, el siguiente problema era pensar en la calidad de la educación, volviendo el foco al nivel de la enseñanza, al nivel de los contenidos, a la formación "profesional" de los docentes y a la capacidad de los y las estudiantes de adaptarse a un mundo cada vez más flexible y a un mercado cada vez más competitivo. El discurso de la calidad también aparecía de la mano de la necesidad de tener mano de obra capaz de producir para un mercado que pueda ser dotado de las mejores capacidades para lograr los mejores productos. Finalmente, también la evaluación como constitutivo de los enunciados educativos de los ochenta y noventa que derivó en la instalación de mecanismos nacionales de evaluación y en la legitimidad de las evaluaciones estandarizadas como mecanismo para tener diagnósticos comparables. Dispositivos que fueron realizados en función de otra tecnología que Tiana (2011) también reconoce propia de esta etapa que es la de los estándares de rendimiento. Pero además de estas intervenciones, asistimos a un momento histórico de reformas educativas en el marco de reformas del Estado en buena parte de la región de América Latina. En este sentido, coincidimos con la reflexión de Escudero (1999) que indica que,

> La calidad educativa aspira a circular y penetrar todos los entresijos de los sistemas escolares y los servicios sociales que les competen, satisfaciendo, a su vez, propósitos y funciones muy diferentes. La calidad, por ejemplo, acompaña y presuntamente legitima medidas y decisiones de reformas educativas a gran escala, así como sus proyecciones específicas sobre unas y otras facetas y dimensiones particulares de la educación (la enseñanza, el currículum, los profesores, los centros) (parr. 5).

1.3 Calidad en los años 2000: pertinencia, evaluación, conocimiento y aprendizaje

Los 2000 también fueron escenario propicio para el despliegue de otros enunciados sobre el problema de la calidad en conferencias internacionales y encuentros de representantes educativos del mundo. Encontramos marcas sobre la cuestión de la calidad en la Declaración sobre la Diversidad Cultural de Unesco de 2001, en el Proyecto Regional para América Latina y el Caribe (en adelante, Prelac) del 2002, en el documento de seguimiento de la ETP del 2005 titulado "El imperativo de la Calidad" (Unesco, 2005), en las "Metas 2021" de la Organización es Estados Iberoamericanos del 2010 (OEI, 2010), en el documento "Educación 2030" o Declaración de Incheon del Foro Mundial sobre la Educación realizado en Corea en mayo de 2015 (contiene la firma de más de 150 participantes de 160 países, 120 ministros de

las diversas delegaciones y funcionarios de organizaciones multilaterales y bilaterales) y en los Objetivos para el Desarrollo Sostenible (en adelante, ODS), dentro de los 17 puntos establecidos para "transformar nuestro mundo".

El análisis conjunto de estos materiales nos permite presentar la cuestión de la calidad educativa a partir de cuatro nudos de elementos. Estos nudos remiten, pues, a los modos diversos en que nuestro problema se muestra. Hablamos de "pertinencia", "conocimiento", "evaluación" y "aprendizajes para toda la vida". Uno de los rasgos principales de este conjunto de temas remite al desplazamiento paulatino de la pregunta por lo cuantitativo a lo cualitativo, lo cual en los documentos aparece como el interrogante por el logro efectivo de una "buena educación". Asimismo, en algunos materiales se afirma que el concepto de calidad se vio "ampliado" en los inicios del siglo XXI. Hacia el final del apartado, concluimos que, si bien aparecen nuevos elementos como los de pertinencia, conocimiento y aprendizaje, nuestro problema de investigación sigue rodeado de ciertas asociaciones clásicas, como la evaluación y el desarrollo económico.

El nudo tematizado bajo la cuestión de la *pertinencia* se muestra principalmente en uno de los documentos de seguimiento de las metas de Dakar (el Informe de Seguimiento de ETP del 2005 – Unesco, 2005), en las Metas 2021 y en la Declaración de Incheon del 2015. La pertinencia remite a la posibilidad de construir un sentido profundo y valioso del *bienestar* tanto en las escuelas como afuera (Braslavsky, ([2004] 2006), a una educación que sea capaz de adecuarse a su *entorno* y a aquella que le permita a su población moverse con las reglas de juego que esa sociedad le propone. Una "educación de calidad" sería pertinente si ofreciese aprendizajes válidos en función de donde se desarrolla y si atendiese a las necesidades de cada cultura o cada grupo humano. Es decir, habría tantas educaciones como pueblos o comunidades existan. Unesco (2005) agrega que la pertinencia también habilita las preguntas por la relación entre las competencias que enseña la escuela con el nivel de crecimiento al cual las economías nacionales deben llegar, por la posibilidad de tener conocimientos universales que puedan transmitirse entre las fronteras dada la movilidad humana que existe y por la estandarización de evaluaciones que terminen homogeneizando ciertos contenidos o modos de enseñar en pos de la comparación (relegando la pertinencia). Ser pertinente o no parece mostrar cierta mirada relativista del proceso educativo, en un contexto en el que las pretensiones de los enunciados universales no encontraban anclaje. También esto puede significar el intento de concebir que las prácticas educativas son mejores si se piensan situadamente y si tienen sentido para los y las estudiantes, reflexiones que suelen provenir de

enfoques críticos. Sin embargo, el peso que adquieren los enunciados sobre "lo local", "lo particular", "lo pertinente" nos presenta interrogantes acerca de si, por un lado, estamos frente a nuevas formas de fragmentar la discusión educativa, si esas educaciones particulares no pueden derivar en que haya "tipos de educación" para algunos y para otros, si lo específico tapa la posibilidad de pensar las grandes preguntas educativas acerca de qué sujeto y qué educación efectivamente necesitan nuestras sociedades y si estos discursos no son una forma más de legitimar, desde los centros de poder, otra nueva crisis educativa (Imen, 2009), por tanto sigue sin poder atender a las demandas del mercado y el desarrollo.

Parte integrante de este primer nudo es la cuestión de la educación y la *cultura* que aparece en la Declaración de Unesco del 2001 (Unesco, 2001), que en su artículo quinto establece que toda persona tiene derecho a una educación y formación de calidad que respete su identidad cultural. Esta definición tiene que ver con tratarse de un documento en el que se estimula que los Estados lleven adelante acciones diversas por defender el derecho a la cultura como derecho humano y la educación aparece como la forma de alentar a que la diversidad cultural sea vista como una cuestión positiva presente tanto en los programas escolares como en la formación de los docentes. La incluimos entre los documentos que vinculamos al problema porque se lo considera uno de los textos fundacionales de una nueva etapa de Unesco para el siglo XXI (Minteguiaga, 2014) y porque encontramos vinculaciones con la arista que podríamos llamar relativista de la cuestión de la pertinencia. Es decir, una "educación de calidad" sería aquella que respete lo que cada grupo defina como "propio".

Ahora bien, las formulaciones sobre la pertinencia nos resuenan a los planteos de Nikolas Rose en torno a la "des-totalización" del territorio de gobierno de las poblaciones (Rose, 2007). Este autor, en el marco de los estudios anglofoucaultianos sobre las mutaciones al nivel de gobierno de las poblaciones, observó algunas características regulares de los modos liberales-avanzados de gobierno de las poblaciones. Entre ellas destacó la reemergencia de estrategias comunitaristas. Así, explicó cómo el gobierno de lo social, inscripto en el territorio nacional, cedió el espacio al gobierno de lo local, de los pueblos, de las comunidades. Estos nuevos territorios se presentaron, no ya como espacios con unitarios y orgánicamente conectados (como "la sociedad"), sino como una diversidad de comunidades (morales, de compromiso, de estilos de vida) que se construyeron de modo heterogéneo, particular y superpuesto. Estas comunidades tienen intereses, exigen y proponen, se organizan, tejen redes y se arman y rearman. Articulan, pues, nuevos modos de conducción de las conductas. El relato en torno a la pertinencia, que aparece tímidamente en algunos

documentos educativos de las últimas décadas, nos genera la pregunta acerca de si no es la manera de argumentar la intervención política del Estado sobre las llamadas comunidades. Nos preguntamos si tras la búsqueda de adecuación de la educación a los *localismos*, los grupos y los pueblos, no aparece una nueva forma de control. Las resonancias de tales estrategias comunitaristas en los documentos analizados, así como las retóricas vinculadas a la pertinencia han dado pie a que identificáramos una *racionalidad comunitaria* como uno de los tipos de racionalidad a partir de los que se teje el problema de la calidad educativa en Ecuador en el período bajo estudio.

El segundo de los nudos remite a la cuestión del conocimiento, tema que aparece principalmente en el Informe de seguimiento del 2005 señalado anteriormente. Aquí encontramos relaciones entre la calidad educativa y la llamada *sociedad del conocimiento*. Es en el citado informe que la Unesco indica que una educación de calidad es aquella que logra la *democratización* en el acceso y la apropiación del conocimiento por parte de todas las personas, especialmente aquellas que en riesgo de ser marginadas. Esta sociedad emerge en forma constitutiva de un momento histórico en el que se van consolidando ciertos atributos del sistema capitalista que lo hacen distanciar de, por ejemplo, las fases más industrialistas o estrictamente neoliberales que vivieron los distintos países. Asistimos a un proyecto de sociedad que se presenta de servicios, supuestamente sin jerarquías, ni el cobijo de las medidas proteccionistas de los Estados de Bienestar ni de los tradicionales espacios de trabajo que garantizaban un lugar concreto a los trabajadores en el mercado laboral y productivo. Según la Organización de los Estados Americanos, la sociedad del conocimiento es aquella que "se necesita para competir y tener éxito frente a los cambios económicos y políticos del mundo moderno. Asimismo, se refiere a la sociedad que está bien educada, y que se basa en el conocimiento de sus *ciudadanos* para impulsar la innovación, el espíritu empresarial y el dinamismo de su economía" (OEA, 2018). El conocimiento se vuelve cada vez más especializado y necesita de más años de formación para adquirirlo, a la vez que todos los documentos internacionales siguen denunciando que no se alcanza la universalidad de la educación básica. Esa sociedad remite a los que Cecilia Braslavsky ([2004], 2006) denomina "la cuarta sorpresa inevitable" del siglo XXI, es decir, al crecimiento exponencial del conocimiento, lo cual "determina que cada vez haya más conceptos y procedimientos que hay que aprender y desaprender a lo largo de toda una vida. Presiona por una renovación de la relación con el conocimiento y con la innovación" (p. 85). Como se observa, el vínculo entre educación y economía es una constante y en términos generales suele ser una relación de la

educación hacia el mundo de la economía, donde la primera es una herramienta e insumo para la segunda. Para Miguel Gallegos (2008) a la vez que la región latinoamericana tiene que seguir concentrando los esfuerzos por universalizar la educación básica, debe bregar por la mejora de la calidad educativa "si piensa formar jóvenes competitivos y con las herramientas necesarias para insertarse laborablemente en el nuevo contexto de la sociedad del conocimiento y la economía globalizada" (p. 28). Esta sociedad necesita una educación de calidad y ello supone: personas que aprendan lo que se necesita en el *momento oportuno* y en *felicidad*, docentes con profesionalismo y fortaleza ética, instituciones educativas con directores y supervisores que entienden que la función cognitiva es la específica de la escuela, articulación y trabajo en equipo dentro de cada institución y materiales didácticos e incentivos mínimos para el desarrollo del proceso educativo (Braslavsky, [2004] 2006, énfasis nuestro). El mismo informe del 2005 de Unesco reafirma la mirada según la cual hay una relación directa entre un sistema educativo de calidad con el desarrollo nacional y a su vez con la reducción de la *pobreza*:

> En el caso de los trabajadores de los países en desarrollo, las repercusiones de la calidad de la educación en los salarios parecen ser mayores que en el caso de los trabajadores de sociedades más industrializadas. Algunos trabajos de investigación empíricos han demostrado que una educación de calidad mejora el potencial económico nacional. Una vez más, la calidad de la mano de obra –medida también por las puntuaciones obtenidas en los test– parece ser un importante factor determinante del desarrollo económico y, por lo tanto, de la capacidad de los gobiernos para disminuir la pobreza. (Unesco, 2005: 252).

El tercer nudo es el de la evaluación y el documento que más lo expresa es el de las "Metas 2021: la educación que queremos para la generación de los bicentenarios" (OEI, 2010), firmado en 2010 por parte de los 21 países que integran la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Uno de los objetivos principales que se propone es, justamente, el de mejorar la calidad y equidad en la educación para hacer frente a la pobreza y a la desigualdad para poder favorecer la inclusión social. No resulta novedoso el relato según el cual la educación es una herramienta, sino la mejor, para "combatir" cuestiones que exceden su campo de incidencia, pues están vinculadas a condiciones de vida sobre las cuáles el sistema educativo puede incidir, pero no determinar. Sin embargo, lo recursivo de este argumento da algunas pistas acerca de lo que se puede pensar como la forma de usar la experticia como dispositivo de verdad y legitimación del orden (Brito et al., 2016), puesto que estos documentos firmados por países muy diversos en sus políticas educativas, amparados por la legitimación internacional que tienen ciertos organismos de crédito o cooperación, se constituyen en un "manifiesto con caracterizaciones

de manual técnico de transformaciones educativas, pero desde la lógica de los servicios" (p. 53). Esto se evidencia en la cantidad de elementos que se anudan a la pregunta por "la calidad" o, como afirma el propio texto de la OEI, "al desafío de la calidad" (OEI, 2010: 66). Si bien se trata de un material que condensa buena parte de los enunciados hasta aquí presentados en torno al problema de la calidad, la cuestión de la evaluación aparece como un elemento destacado. En palabras del documento, la evaluación aparece como forma de valorar las dimensiones principales de un sistema educativo, a saber:

> La eficiencia, entendida como los resultados obtenidos en relación con los recursos empleados en la educación junto con los procesos, la organización y el funcionamiento de las escuelas; la eficacia, que valora el logro de los objetivos del conjunto del sistema; la equidad, dimensión fundamental de la calidad de la educación que pone el énfasis en la consecución de buenos resultados para todos los alumnos, y el impacto de los resultados alcanzados a medio y largo plazo (OEI, 2010: 106).

Asimismo, también se presenta como el modo de ponderar cuánta calidad tiene o no tiene un país determinado y resalta particularmente las evaluaciones estandarizadas internacionales como PISA (Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos, de la OCDE), TIMMS (Estudio Internacional de Tendencias en Matemáticas y Ciencias, de la IEA) y PIRLS (Progreso en Capacidad de Lectura de la IEA, o regionales como el LLECE (Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, coordinado por la Oficina Regional para América Latina y el Caribe (OREALC), de Unesco). Resulta interesante establecer un contrapunto entre la idea de pertinencia mencionada en el primer nudo y el peso que se le otorga a lo *estandarizado* de las evaluaciones, cuando lo que se podría reflexionar es que son casi dos propuestas que apuntan a sentidos contrarios. Una de las explicaciones a esta combinación aparentemente contradictoria es que cuando se afirma la necesidad de "diseñar currículos acordes con las competencias que los alumnos van a necesitar para integrarse en forma activa a la sociedad" (OEI, 2010: 85), también agregan que es para la inserción en el mercado laboral, por lo que la pertinencia se puede estandarizar también. El documento promueve, como lo hicieron los materiales propios de las últimas dos décadas, el establecimiento de sistemas de *evaluación* para medir el progreso en el aprendizaje. En algunas secciones se hace más énfasis en evaluar resultados y en otras se proponen el objetivo de evaluar la capacidad de relación entre los contenidos aprendidos y las *competencias* exigidas. Además de las evaluaciones internacionales, la OEI vuelve sobre otro argumento analizado que es el de focalizar en la escuela como *unidad educativa* por excelencia. Así afirman: "La evaluación de la institución escolar es un reto ineludible, ya que la escuela es el origen y el destino principal de las políticas educativas (OEI, 2010: 123). Es

importante destacar que las evaluaciones que provienen de agencias como la IEA o PISA suponen altos costos para los países que las compran. No sólo son ajenas a los sistemas educativos por su carácter y elaboración centralizada, sino que además en sí mismo suponen para sus hacedores, un negocio. Los programas de evaluación aparecen legitimados por los organismos de cooperación internacional formados por los diferentes Estados, los cuáles a su vez los compran a *empresas* educativas. La evaluación entra en un terreno mercantil, generando un circuito comercial alrededor de un asunto educativo, en donde no sólo los países compradores se transforman en clientes o consumidores, sino que al interior de las escuelas estos exámenes operan como activadores de dinámicas competitivas por la obtención de mejores resultados. La intromisión de estas lógicas privatizadoras que generan mercados alrededor de lo educativo, ponen en tensión el sentido público de la educación (Baichman y Stoppani, 2017; Frisch, et. al., 2013).

El cuarto nudo es el de las formulaciones en torno a los aprendizajes de calidad *para toda la vida* y se muestra con claridad en cuatro materiales. En el primer documento donde observamos este asunto es en el Prelac 2002, aprobado por los ministros de Educación en Cuba de ese año, el cual se propone, justamente, establecer políticas y prácticas educativas que se orienten a garantizar ese tipo de aprendizajes. Se trata, como muchos de estos documentos, de marcos de acción, de orientaciones generales que se concretan en la enunciación de objetivos estratégicos y núcleos problemáticos sobre los que los Estados deben actuar para la mejora de la educación. En este caso, se establecen cinco focos de trabajo regional: contenidos y prácticas de la educación, el protagonismo de los docentes en el cambio educativo, las escuelas como comunidades de aprendizaje, la gestión y flexibilización de los sistemas educativos y la responsabilidad social de la educación. Lo interesante a destacar es que Minteguiaga (2014) recupera que en la segunda reunión intergubernamental fue cuando se instaló el tema de la calidad con énfasis en la educación pública, la acción concurrente de distintos sectores para ello y con la incorporación de criterios de eficacia y eficiencia en el campo educativo.

El segundo documento que abona a este cuarto nudo es del ETP del 2005 (Unesco, 2005) porque retoma el informe renombrado "Aprendizaje: el tesoro interior" (1996)[8] de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI presidida por Jacques Delors, quien estableció que la educación a lo largo de toda la vida debe recaer en cuatro principios:

8 Este documento lo citamos en esta sección ya que es retomado centralmente en el documento de Informe de Seguimiento del ETP del año 2005 mencionado anteriormente.

> Aprender a conocer: reconoce que los alumnos construyen sus propios conocimientos a diario, combinando elementos endógenos y "externos".
> Aprender a hacer: se centra en la aplicación práctica de lo que se aprende.
> Aprender a vivir juntos: atañe a las aptitudes imprescindibles para vivir una vida libre de discriminaciones, en la que todas las personas tienen iguales oportunidades para lograr su desarrollo individual, así como el de sus familias y comunidades.
> Aprender a ser: hace hincapié en las competencias necesarias para que las personas desarrollen plenamente su potencial. (Unesco, 2005: 32).

Unesco (2005) propone la retórica de la educación para toda la vida a partir de estos cuatro objetivos como la forma de ampliar lo que se denomina "educación permanente". Este remite entonces, siguiendo al Informe Delors (1996), a una educación que sea capaz de atender no sólo a las necesidades formales en las edades correspondientes y a las demandas de jóvenes y adultos, sino a "la de sociedad educativa en la que todo puede ser ocasión para aprender y desarrollar las capacidades del individuo" (p. 35). Este documento también recupera un material de Unicef del año 2000 donde se agregaba el tema de la calidad de los aprendizajes de la niñez: la importancia de la mejora de la calidad pasa por tener a los niños y las niñas en el centro de las preocupaciones. Unicef (2000), afirma que una educación de calidad debe contemplar estudiantes que estén sanos y bien alimentados, con *entornos saludables* y seguros, con contenidos que permitan adquirir habilidades básicas para la vida, con docentes entrenados en colocar a la niñez en el centro del proceso de aprendizaje y enseñanza, con escuelas bien administradas y con evaluaciones para medir resultados en términos de conocimientos, habilidades y actitudes.

Un tercer material que forma parte de este último nudo temático es el documento de las Metas 2021 (OEI, 2010). Nos interesa resaltar solamente que la calidad se presenta anudando las competencias, lo curricular y la enseñanza con la democracia, la ciudadanía y el aprendizaje "para toda la vida". Este documento también retoma los puntos mencionados del Informe Delors y entiende que, para lograr una educación de calidad, esta debe incorporar algunos dispositivos concretos y mejorar en ciertos aspectos. Las herramientas que destaca "hacia la mejora" se presentan como metas específicas de la meta general quinta llamada "Mejorar la calidad de la educación y el currículo escolar". Estas propuestas particulares son la incorporación de la computadora, las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC), la educación física y la artística (si bien el documento hace mucho hincapié en las TIC, por el objetivo de llegar a la "sociedad del conocimiento"), aumentar la dotación de bibliotecas en las escuelas, ampliar el número de escuelas de tiempo completo en primaria y extender la evaluación de los centros escolares. Y los dos aspectos, que podríamos ordenar como aspiraciones que necesitan luego políticas para alcanzarlos son: la mejora en el nivel de

adquisición de competencias y conocimientos "fundamentales" y potenciar la educación en *valores* para una democracia activa. Vale agregar y destacar que cuando se habla de la mejora de las competencias en los documentos post 2000 aparece la preocupación no sólo en la educación básica[9], sino que también se extiende a la secundaria y en algunos pocos casos a la post secundaria. Posiblemente estas menciones tengan que ver con que la educación secundaria, por lo menos en buena parte de los países de la región latinoamericana, se volvió obligatoria en el nuevo siglo.

El último material que nos interesa mostrar para este nudo es la Declaración de Incheon del Foro Mundial sobre la Educación realizado en Corea en mayo de 2015 (Unesco, 2015a), junto al ODS. El ODS 4 establece que el objetivo es "Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos". Lo presentamos junto con la Declaración porque ésta lleva prácticamente el mismo nombre que el ODS y porque su marco de acción es presentado como instrumento para el cumplimiento del objetivo 4. El Foro Mundial sobre Educación 2015 fue organizado por la Unesco principalmente junto a Unicef, el Banco Mundial, el PNUD, ONU Mujeres, la Agencia ONU para Refugiados y el Fondo de Población de Naciones Unidas. Al mismo asistieron, como en cada reunión semejante, participantes de cientos de países y ministros de Educación de los países miembro. El documento y su marco de acción comienzan mencionando lo que supone alcanzar al 2030 el ODS 4. Allí la cuestión de la calidad aparece en relación con: lograr la niñez termine los ciclos de primaria y secundaria y que ésta sea gratuita, equitativa y de calidad, velar por el acceso a los "servicios" de primera infancia y preescolar de calidad y asegurar una formación superior de calidad (y que el acceso sea igualitario par ahombres y mujeres). Es interesante desatacar que aparece la necesidad de finalización de los niveles obligatorios y no ya sólo el acceso, tema harto presente en los documentos anteriores, así como también el alcance de "la calidad" al superior (si bien es un nivel que suele presentarse como el que más dudas genera en estos organismos respecto de su total gratuidad y suelen mostrarse intencionalidades de arancelamiento parcial o financiamiento privado). También es preciso marcar que en el documento general se afirma en repetidas veces que al menos hay que lograr que sean aprendidos los contenidos "básicos"

9 Según la Clasificación Internacional Normalizada de Educación de Unesco (CINE) corregida en 2011, la *educación básica* refiere a la educación primaria (primer ciclo de educación básica) de duración de 4 a 7 años y el primer ciclo de secundaria (segundo ciclo de educación básica) cuya duración es de 2 a 5 años. Rosa María Torres afirma que la CINE no adopta la versión ampliada de "básica" definida en la Declaración de Jomtien, "la cual expresamente proponía ir más allá de sistema escolar y de número de años de escolaridad" (Torres, R.M. "¿Qué es una "educación básica". Recuperado de: http://otra-educacion.blogspot.com.ar).

de lectura, escritura y cálculo, tensionando la definición de educación como derecho, que no separe entre contenidos básicos y superiores.

En líneas generales, el documento vuelve a enunciar formulaciones que ya aparecen en otros en relación con presentar una propuesta de calidad que se muestra muy diversa, al punto tal que hasta la supervisión de si se alcanza o no ese nivel requiere de una mirada "multidimensional" (Unesco, 2015a). Lo que hay que supervisar es diverso, no sólo porque los dispositivos, niveles, políticas y acciones son distintas, sino también porque hay que evaluar actores varios y tanto el diseño, como los procesos y resultados del sistema educativo. Es interesante tomar este documento porque además de ser el resultado de una nueva conferencia mundial, se hace a los 15 años del ETP, momento en el cual deberían verse si las metas se alcanzaron. Pero nuevamente el diagnóstico es, como en los documentos de las décadas del 60 y 70, el de metas no cumplidas y la solución es "renovar los intereses". Del mismo modo que esto se repite, otros dos enunciados recurrentes son el de la pertinencia de la educación en favor del *desarrollo humano* y la sostenibilidad económica, social y ambiental y la idea de "promover oportunidades de aprendizaje para toda la vida". Es preciso advertir que los modelos escolares que exaltan la igualdad de oportunidades suelen ocultar que detrás de los méritos de quienes logran hacer usos de esas oportunidades para alcanzar los logros educativos más importantes, están sus mejores condiciones de partida. Insistir en que una educación de calidad sea equitativa y promueva la igualdad de oportunidades, roza los discursos que invisibilizan las condiciones materiales de vida que hacen a la desigualdad imperante y si bien no se las niega, "son decodificadas en clave de recursos y obstáculos, ventajas o desventajas, capital con el que se cuenta y redes donde uno se halla inserto, etc." (Cannellotto, 2011: 7). Al margen de esta advertencia, nos interesa desatacar que el documento se ocupa de afirmar que piensa la educación no en un sentido exclusivamente utilitario, sino que tiene una visión holística y humanista. Este enfoque es definido así:

> Considera la educación un factor inclusivo y crucial para promover la *democracia* y los derechos humanos y afianzar la ciudadanía mundial, la tolerancia y el *compromiso cívico*, así como el desarrollo sostenible. La educación facilita el diálogo intercultural y promueve el respeto de la diversidad cultural, religiosa y lingüística, que son vitales para la cohesión social y la justicia (Unesco, 2015a: 26, énfasis nuestro).

Y unas hojas más adelante afirma, complementando lo anterior que: "La inmensa riqueza que representa esa diversidad puede iluminarnos a todos en nuestra búsqueda colectiva del *bienestar*. Un punto de vista humanista es la base necesaria de los enfoques alternativos de la educación y el bienestar humano" (p. 33).

Como dijimos al inicio, los nudos presentados abonan a cierta ampliación del problema de la calidad a elementos hasta los años 2000 no del todo presentes o directamente ausentes. Estas mutaciones y ramificaciones de la cuestión ocurrieron en forma simultánea con el proceso de ampliación del derecho a la educación de las últimas décadas. Asimismo, los documentos analizados en esta larga década no sólo presentan a la calidad como horizonte sino también como imperativo del presente. En el Informe de Seguimiento del ETP por el Mundo (Unesco, 2005), se afirma que si bien definir "calidad" es objeto de controversias, había tres elementos claros de consenso internacional: a. Garantizar el *desarrollo cognitivo* de los educandos, b. Hacer hincapié en que la educación estimule su desarrollo *creativo* y *afectivo* para que puedan adquirir valores y actitudes que les permitan ser ciudadanos responsables y c. Tener sistemas educativos que no discriminen a ningún grupo poblacional, logrando así ser de calidad y equitativos. Estos tres puntos son muy diversos respecto de lo que venimos mostrando como marcas sobre calidad. Llama la atención sobre todo la referencia a la ciudadanía responsable como la cuestión relativa al principio de no discriminación, a pesar de que también es de destacar que no se habla de calidad con igualdad sino con equidad, cuando no son exactamente lo mismo. El informe presenta *lo cuantitativo* como la función instrumental de la educación, es decir, la de "ayudar a las personas a alcanzar sus propios objetivos económicos, sociales y culturales y contribuir al logro de una sociedad mejor protegida, mejor servida por sus dirigentes y más equitativa" (Unesco, 2005: 31). El rasgo de época es que esta dimensión utilitaria le cede lugar a *lo cualitativo*. Y esto último remite a la educación que "efectivamente" se imparte y se recibe, a la calidad de la enseñanza y el aprendizaje y a lo que empieza a aparecer como una "educación de buena calidad". En este sentido, en este documento se muestra que la preocupación por el acceso y la cobertura sigue siendo importante, sobre todo por no haber cumplido las metas de Jomtien y Dakar, pero que aun así son objetivos que quedan a mitad de camino. Si ese acceso no es a condición de una educación de "buena calidad", el acceso pierde relevancia.

Los documentos dispuestos como conjunto en este tercer período en torno a la calidad, haciendo un ejercicio crítico de investigación, muestran modos más amplios de definir ciertos propósitos. A la vez, no dejan de insistir en algunas tematizaciones sobre la calidad recurrentes en informes de organismos internacionales, sobre todo de aquellos que son de crédito o de cooperación económica. Notamos, en este sentido, ciertas diferencias entre los postulados de Unesco que del propio Banco Mundial, OEI u OCDE, ya que si bien ambos insisten en la evaluación, por ejemplo, como gran elemento compartido para el cual se

generan dispositivos nacionales internacionales, el segundo denuncia en forma más enfática otro discurso muy costoso para los sistemas latinoamericanos: las promesas no cumplidas por la educación (Banco Mundial, 2018). Una de las promesas no realizadas es "el aprendizaje", por lo que aseveran que la escolarización no necesariamente implica aprender. La deriva de este relato es que el sistema educativo está en crisis y su solución, también conocida, es la reforma sistémica. Las "evidencias" de que el aprendizaje está en crisis son que los resultados de las evaluaciones no son positivos. La segunda de las evidencias tiene que ver con estudiantes cuyas condiciones de vida están impregnadas por la pobreza y llegan a las escuelas en malas condiciones, docentes que no tienen ni las competencias ni están motivados para enseñar eficazmente, los materiales didácticos o no llegan a las aulas o son mal aprovechados y directores que gestionan o administran mal las instituciones que dirigen. Las soluciones que plantea el BM son generar indicadores y estándares que permitan medir lo que efectivamente aprenden los estudiantes, elaborar políticas que se adecuen a esos estándares y establecer coaliciones con diversos actores para potenciar el aprendizaje. Las promesas no cumplidas y la crisis educativa nos recuerdan las ideas de "la educación como tragedia y decadencia" que Adrián Cannellotto (2011) utiliza para nombrar uno de los presupuestos que se esconden tras los discursos que se hacen en nombre de la "calidad educativa".

****

A lo largo de los tres apartados del presente Capítulo hemos revisitado la intromisión paulatina de la cuestión de la calidad, desde mediados de siglo hasta el presente. Se mostró el desplazamiento de las discusiones sobre *lo cuantitativo* hacia *lo cualitativo*, siendo que, de todas formas, las preguntas por el acceso y expansión del sistema educativo prácticamente no salieron de la agenda internacional aún en los documentos más recientes. El rol de los organismos internacionales de cooperación y crédito resultaron ineludibles a la hora de problematizar la cuestión de la calidad, para hilvanar los haces de interrogantes que se anudaban en torno de sí en cada momento histórico señalado. A lo largo de los casi veinte años del nuevo siglo, los propósitos para alcanzar la educación de calidad o, mejor dicho, de buena calidad, son muy similares a los de otras temporalidades. Sin embargo, es de notar no sólo que algunas metas se amplían, sobre todo por los avances normativos, sino que se van agregando enunciados que exceden lo educativo. Además de la asociación que podríamos presentar como *clásica* entre educación y desarrollo, es propio de los documentos post 2000

los planteos sobre la sociedad del conocimiento y la información. Pero sería problemático pensar ambas vinculaciones por separado, sino que la potencia discursiva que tienen es, justamente, su asociación y simultaneidad. Esa visión *holista* del desarrollo a la que hacen mención los documentos, más apegada a los derechos de los pueblos, al respeto de la diversidad y a la búsqueda del desarrollo integral de cualquier ser humano, puede ser resignificada al calor de ciertos procesos latinoamericanos en favor de modelos educativos que no pretendan someterse a los intereses de las empresas educativas o a los objetivos educativos que hacen énfasis en mediciones, resultados y estandarización de la educación.

2. La educación en Ecuador desde mediados del siglo XX al 2017

En el presente Capítulo presentamos la historia de las políticas educativas en Ecuador en forma general, al tiempo que nos detenemos en la descripción del sistema educativo para el período en cuestión. Para ello, primero realizamos un recorrido sobre la cuestión educativa en la segunda mitad del Siglo XX, en torno al problema del acceso y la calidad. Eso nos permite, en segundo lugar, analizar cómo se presenta el tema entre finales del siglo XX y los albores del presente siglo. Aquí también mostramos algunos indicadores educativos de Ecuador de los últimos 30 años y de comparación con otros países de América Latina en tiempo reciente. En tercer lugar, describimos algunos aspectos globales de las administraciones presidenciales que se sucedieron entre finales de los ochenta y el ascenso del correísmo, para comprender mejor algunos enunciados que hacen referencia al Estado que se analizan en este Capítulo y en el siguiente. En cuarto lugar, presentamos algunos debates educativos previos al correísmo, donde inscribimos el Plan Decenal para la Educación 2006-2015 (en adelante, PDE). En quinto lugar, repasamos algunos elementos destacados del documento de campaña de Alianza País, la fuerza política que llevó a Rafael Correa a la presidencia de Ecuador. En sexto, describimos y analizamos las principales características del sistema educativo ecuatoriano entre 2007 y 2017. Para ello, partimos de una descripción general de los tres gabinetes ejecutivos que tuvo el correísmo. Luego, presentamos en un apartado los objetivos, misiones y estructura del Ministerio de Educación central y en otro los rasgos centrales de la estructura del sistema. Para elaborar este último analizamos, entre otros materiales, algunos puntos de la Ley Orgánica de Educación Intercultural de 2011 (en adelante, LOEI) y establecimos algunas diferencias respecto de la ley anterior, de 1983. A continuación, describimos en qué consiste la figura de las rendiciones de cuentas como un modo de supervisión del sistema. En un siguiente apartado revisitamos la Constitución de la República de Ecuador del 2008 (en adelante, CRE) para analizar los modos en que aparece la cuestión educativa. Finalmente, para concluir este sexto apartado, hacemos una exploración por los tres Planes Nacionales de Desarrollo y Buen Vivir. La presentación y análisis de todos estos materiales se realiza en función de mostrar cómo se presenta la "Revolución Educativa" en el proyecto de Revolución Ciudadana, en cuyo seno el problema de la calidad adquiere rasgos específicos.

2.1 La educación en Ecuador en la segunda mitad del siglo XX: acceso y calidad

En el presente apartado describimos algunos elementos de la realidad educativa previa a los gobiernos de Alianza País, aspecto importante para elaborar a una mirada integral del

tema de análisis de la presente investigación. Si bien no se propone un análisis comparado de datos y políticas entre distintas administraciones presidenciales, conocer cómo era el sistema educativo y la vigencia de ciertas disputas por la garantía del derecho a la educación es una tarea imprescindible.

Según Carlos Arcos Cabrera (2008), Ecuador vivió dos reformas en su sistema educativo sustantivas para su historia. La primera, a la que dio a llamar "reforma orientada al acceso", se extendió desde los años cincuenta hasta la década del noventa. La segunda, llamada, precisamente, "reforma orientada hacia la calidad", se desarrolló durante aquel decenio.

La primera se caracterizó por la expansión del sistema en varios de los niveles educativos, por ejemplo: el analfabetismo se redujo del 44% en 1950 al 11,7% en 1990 y la tasa de matrícula para primaria se expandió del 42% al 88.9% correspondientemente. Sin embargo, será el mismo autor quien advierta que las posibilidades de acceso al sistema no fueron iguales para todos los sectores, ya que ingresar a la educación para los sectores más pobres, indios y afroecuatorianos no fue tarea sencilla. Otro de los datos interesantes de esta reforma fue la reducción de la proporción de docentes en relación con la de estudiantes, siendo que disminuyó casi a la mitad entre fin de los cincuenta y fin de los ochenta para el nivel primario, lo cual significa que aumentó considerablemente la población estudiantil. Según Arcos Cabrera (2008), "en la base de todo el proceso se encuentra un amplio consenso sobre la urgencia de construir un Estado nacional viable, que pudiera enfrentar la amenaza que implicaba el conflicto con el Perú que en el año 1941 había puesto en riesgo la existencia del Ecuador como Estado soberano" (p. 33).

Dentro de la reforma orientada al acceso, el autor identifica un primer momento reformista con la política educativa del presidente Galo Plaza (1948-1952) -primer gobierno democrático post conflicto con el Perú- orientada a la ampliación de la matrícula de primaria, con énfasis en las zonas rurales. Un segundo momento se sucedió en los años sesenta con la Junta Militar de Gobierno que gobernó entre 1963 y 1966. La reforma aquí supuso eliminar la intromisión de la "izquierda política" en las universidades, introducir una idea de educación asociada al desarrollo económico y social del país, incorporar material didáctico nuevo en las escuelas con financiamiento de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y mejorar la cuestión tanto de la infraestructura escolar como de la formación docente. Finalmente, un tercer momento en el que aparece la vinculación entre desarrollo económico y la educación, en el marco de otro gobierno militar, que fue desde

1972 y 1979. Fue en esta instancia que se formuló un Plan de Transformación y Desarrollo, marco en el cual la política educativa también tomará como propias las discusiones sobre la política interna económica y la necesidad de industrialización del Ecuador. Dos de las conclusiones a las que llega el autor (2008) son que la reforma buscó "hacer de la política educativa una herramienta al servicio de un objetivo macro: el desarrollo nacional" (p. 37) y que también fue una estrategia de democratización y movilidad social para los grupos medios urbanos y para la pequeña burguesía de las ciudades chicas del país.

Forman parte de este periodo largo de reformas las cuatro administraciones presidenciales, de las cinco que tuvo la historia del país, de José María Velasco Ibarra, quien gobernó entre 1944-1947, 1952-1956, 1960-1961 y 1968-1972[10]. Su política educativa también es caracterizada por haber estado orientada a la expansión de la educación y la atención al analfabetismo (Ossenbach, 1999). Fue precisamente durante la presidencia de Velasco que se creó en 1954 la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, primer organismo público que elaboró estudios de la realidad nacional, de los cuáles salieron propuestas y programas para áreas como la educativa. Los programas que de allí derivaron se encuentran en tres planes de desarrollo: decenal (1964-1973), cuatrienal (1970-1973) y quinquenal (1973-1977). En el marco de las acciones vinculadas a la planificación de la política pública y traducidas en planes como los mencionados, nació en 1960 el Departamento de Planificación Integral de la Educación en el Ministerio de Educación Nacional (Ossenbach, 1999) Entre las políticas de expansión podemos mencionar la reforma educativa de 1964, que amplió la enseñanza primaria rural a tantos años como la urbana (a seis años) y la organizó en tres ciclos con exámenes a fin de cada uno (no anuales como eran antes) con el objetivo de reducir la tasa de "rezago" (abandono escolar) y la ley de educación de 1977 que "amplió la obligatoriedad y gratuidad de la educación hasta el primer ciclo de la enseñanza secundaria, formando la denominada enseñanza básica, con 9 años de estudio" (Ossenbach, 1999: 6).

La década del 80 será también importante porque encontramos dos cambios importantes: la reforma constitucional de 1979 y la ley de educación aprobada en 1983. La modificación de la Constitución es clave porque allí se estableció que el 30% del presupuesto del Estado sea para la educación y se extendió la gratuidad a todos los niveles (artículo 27), lo que supone, según Arcos (2008), la novedad de que ello sea hasta la universidad. La Ley

10 Para profundizar en el análisis del velasquismo como fenómeno social y política fundamental para la historia de Ecuador en particular y de América Latina en general, recomendamos ver Cueva, A. ([1979] 1997). *El proceso de dominación política en Ecuador*. Quito: Planeta y Tzeiman, A. (2017) *Análisis sociopolíticos de realidades nacionales: Ecuador y Chile*. Ecuador: Ediciones Abya- Yala.

N°127 de 1983 reemplaza a la anterior y en los siguientes apartados se detallan, a los fines de nuestro análisis, algunos puntos importantes de comparación con la ley del correísmo.

Al igual que en buena parte de la región, los años noventa en Ecuador estuvieron signados por el vínculo "carnal" con los Estados Unidos y la subordinación local a las propuestas de organismos internacionales de crédito como el Banco Mundial. Por supuesto, la educación fue objeto de una nueva reforma, focalizada en la llamada "educación básica". Como se dijo anteriormente, los cambios que se dieron ya no estaban orientados al "acceso" sino a la "calidad", entendiendo por ello que había que avanzar hacia menores índices de abandono educativo y mejores logros de aprendizaje. Aquí se presentan, como se señaló en el Capítulo 1, tanto la idea de "equidad" como "igualdad de oportunidades" de aprendizaje para toda la población, como la de "eficiencia" y la necesidad de optimizar la productividad de los procesos educativos en función de lo resultados.

En sintonía con las propuestas de Reforma del Estado propias del neoliberalismo de época (Ezcurra, 1998), los cambios en educación supusieron descentralización de programas y políticas, reforma de la estructura del sistema educativo y sus niveles, políticas de evaluación focalizadas en resultados de aprendizaje, programas de formación docente, financiamiento internacional y los llamados programas "de intervenciones por el lado de la demanda" (Esteves, 2008; Ponce, 2010). Una de las claves de época en el financiamiento de la política pública en general y de la educativa en particular tuvo que ver con el rol del BM y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID):

> La banca internacional de desarrollo también estuvo presente en el diseño de políticas, dado que sus recomendaciones sirvieron de base para las condicionalidades de préstamos y donaciones que financiaron varios programas de reformas educativas en la región. Ella puso énfasis en el logro de rendimientos académicos de los alumnos, la mayor autonomía administrativa de las escuelas, el mejoramiento de la formación docente y el aumento de la equidad educativa mediante la focalización de las políticas públicas hacia los grupos más vulnerables. (Esteves, 2008:13).

En Ecuador, se destaca fundamentalmente la reforma de la educación básica, el programa Redes Amigas, las pruebas Aprendo (tema que se retoma en el Capítulo 3), programas de transferencia condicionada y el rol de los organismos internacionales de crédito. En relación con esto último, Ana Esteves (2008) afirma: "Al igual que en América Latina, en el Ecuador durante las dos últimas décadas las propuestas para el mejoramiento de la educación estuvieron sustentadas en el enfoque que imprimió la banca internacional de desarrollo bajo la modalidad de préstamos" (p. 18). Con préstamos del Banco Mundial, se dio curso a dos proyectos para la educación básica, el Programa de Mejoramiento de la Calidad

de la Educación Básica Rural (PROMOCEB) y el llamado Educación Básica: Proyecto de Desarrollo, Eficiencia y Calidad (en adelante, EB PRODEC), para las áreas urbanas. Así, se pasó hacia un sistema de diez grados de básica, integrando un año de educación preescolar, los seis de la primaria y los tres primeros de la secundaria (ciclo básico). Además de ello, el paquete de cambios supuso una reforma curricular para mejorar la enseñanza del idioma español y de matemática y fortalecer la educación bilingüe (Ponce, 2010). En tercer lugar, programas de descentralización educativa, con apoyo financiero de la banca antes mencionada: se crearon 120 Centros Educativos Matrices, conformados por entre 15 y 30 jardines de infantes y escuelas primarias. Asimismo, formó parte de este esquema la puesta en marcha de las mencionadas pruebas Aprendo focalizadas en evaluar logros académicos de los y las estudiantes. Finalmente, se han implementado dos programas de "asistencia social": el de alimentación y colación escolar y un programa de transferencia monetaria condicionada llamada "Beca Escolar", creado ya en el 2001.

Como se observa, la calidad se presenta como la combinación de descentralización, reforma curricular, evaluaciones, focalización, financiamiento externo y reestructuración del régimen académico. La calidad emerge como un problema social que ya empieza a mostrar una heterogeneidad de implicancias, temas y destinatarios. Nuestra búsqueda radica, pues, en dilucidar los modos específicos en que la calidad educativa se construye como "objeto de interrogación, cuyas características son identificables a partir de sus respuestas concretas, variadas, no siempre coherentes entre sí, pero que permiten captar la singularidad de aquello que se hallaba naturalizado" (Aguilar et al., 2013: 49)**.** En la presente investigación intentamos develar algunas de estas cuestiones.

2.2 La educación ecuatoriana en cifras entre los años 90 y los 2000

En el presente apartado introducimos algunos indicadores educativos y sociales para precisar la descripción del sistema educativo ecuatoriano en las casi primeras dos décadas del siglo XXI, en un contexto de presencia de fuerzas políticas en la región latinoamericana que se planteaban la necesidad de diferenciarse del pasado neoliberal y, en algunos casos, con horizontes socialistas, emancipatorios o revolucionarios. Repasamos algunos indicadores en forma comparativa con la década de los años noventa en Ecuador y en torno a la primera década del siglo XXI entre algunos países, para tener una mirada regional.

En función de información relevada de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, tomando como fuente el Instituto de Estadísticas de la Unesco, nos encontramos en

primer lugar con un 2% del Porcentaje Bruto Interno (en adelante, PBI) destinado a educación en Ecuador en 1995, que luego en el año 2000 descendió al 1,2% y que llegó al 2015 con un alza considerable del 5% (CEPALSTAT, Octubre 2017; UIS-Unesco, Enero 2018). Esta evolución se dio en el marco de la evolución del gasto público como porcentaje del Producto Bruto Interno, siendo que en 2006 era de 21,1% y llegó al 2014 al 44,8%, según el Grupo Faro, que utiliza información provista por el Banco Central de Ecuador (Belletini, 2016, 145). En lo relativo al gasto educativo en el marco de los gastos totales del gobierno ecuatoriano, también observamos un aumento considerable entre 2000 y 2015: mientras en el primer año mencionado lo educativo ocupaba un 5% del total, en 2010 pasó a ser del 13% y en 2015 el 12,8% (CEPALSTAT, Octubre 2017).

Un análisis más completo del sistema educativo debe cruzarse con otros indicadores sociales, para dimensionar los cambios en una sociedad profundamente desigual, como es la ecuatoriana. Así nos encontramos con el Índice de Gini, es decir, aquel que mide la desigualdad a partir de la comparación de los ingresos de la población. En Ecuador observamos que éste índice se redujo fuertemente entre 2008 y 2014 quedando por debajo del promedio de América Latina, tomando como fuente al Instituto Nacional de Estadística y Censos de Ecuador del 2015 y el Banco Interamericano de Desarrollo del 2014 (Belletini, 2016, 144). En este mismo sentido, también se destaca la reducción de la pobreza: "según estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, cerca de 1.9 millones de personas salieron de la pobreza entre el 2001 y el 2013, lo que significó una reducción del 56,3% al 33,6% en este período" (citado en Belletini, 2016: 144).

En relación con la cuestión educativa en particular, a continuación, presentamos cuadros con información estadística sobre indicadores educativos de cobertura[11], trayectoria y aprendizaje. La información se basa en dos fuentes: el Censo Nacional de Población y Vivienda y la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (en adelante, ENEMDU). Tanto SITEAL/Unesco como el Ministerio de Educación toman la información de ENEMDU para elaborar los llamados Indicadores Educativos. En los censos y en los

11 Si se comparan los cuadros del 2 al 6 se notarán algunas diferencias entre sí, en relación con la primaria, secundaria, EGB y BGU en diversos años, según corresponda. Las diferencias pueden deberse a que en algunos casos las fuentes son distintas. En otros casos, se cita la misma fuente y la cifra varía. Los casos donde notamos diferencias son (en porcentaje):

1. Primaria 2001: Cuadro 2: 86,9 - Cuadro 4: 88,3
2. Primaria 2010: Cuadro 4: 93,2 - Cuadro 5: 95,7
3. Secundaria 2001: Cuadro 3: 57,8 - Cuadro 4: 45,9
4. Secundaria 2010: Cuadro 4: 68 - Cuadro 5: 76,6
5. EGB 2010: Cuadro 4: 92,6 - Cuadro 6: 94,8
6. Bachillerato 2010: Cuadro 4: 53,9 - Cuadro 6: 59,4

cuadros cuya fuente es la ENEMDU aparecen los niveles de educación primaria, secundaria, básica y bachillerato. Primaria y secundaria refieren a viejas formas de nombrar los niveles educativos, mientras que Educación General Básica (en adelante, EGB) y Bachillerato General Unificado (en adelante, BGU) responden a lo establecido en la LOEI[12]. Para la lectura de la información, primero presentamos un cuadro sobre los años de escolaridad que corresponden a cada nivel educativo entre la Ley de Educación N°127 de 1983 y la LOEI de 2011. El sombreado representa los años de obligatoriedad de cada nivel educativo.

Cuadro 1: Estructura del Sistema Educativo en Ecuador entre 1983 y actualidad.

Edades	**Ley N° 127 de 1983**		**Modificaciones normativas durante los años 90**		**LOEI de 2011**	
	Niveles	**Años de Estudio**	**Niveles**	**Años de Estudio**	**Niveles**	**Años de Estudio**
Hasta 3 años	-[13]	-	-	-	Inicial 1	-
3 a 5 años	-	-			Inicial 2	-
5 años	Preprimario	1	Educación General Básica	1° grado	EGB Preparatoria	1° grado
6 a 11 años	Primario	1° grado		2° grado	EGB Elemental	2° grado
		2° grado		3° grado		3° grado
		3° grado		4° grado		4° grado
		4° grado		5° grado	EGB Media	5° grado
		5° grado		6° grado		6° grado
		6° grado		7° grado		7° grado
12 a 14 años	Ciclo básico del Nivel Medio	1° curso		8° grado	EGB Superior	8° grado
		2° curso		9° grado		9° grado
		3° curso		10° grado		10° grado
15 a 17 años	Ciclo diversificado	4° curso	Educación Secundaria	1º curso	BGU	1° curso
		5° curso		2º curso		2° curso
		6° curso		3º curso		3° curso

Fuente: elaboración propia.

En relación con indicadores de *cobertura*, tomamos la tasa de asistencia neta (o tasa neta de escolarización) que permite analizar si la población que por su edad debiera estar asistiendo a la educación primaria/secundaria, efectivamente está escolarizada en ese nivel[14].

12 En diálogo con expertos sobre la educación en Ecuador se advierte que en los operativos censales o de encuesta de hogares, se suele contestar con nombres diversos a los niveles educativos. Es decir que puede haber respuestas de los y las encuestadas que hagan alusión a la vieja nomenclatura y no con la nueva forma de nombrar a los niveles, cuando suponen distinta composición y estructura. Esto puede explicar parte de los resultados que arrojan los operativos y debe ser tenido en cuenta a la hora de su lectura.

13 Los guiones (-) representan que no hay regulación concreta al respecto.

14 La tasa neta de escolarización primaria es el cociente entre las personas escolarizadas en el nivel primario con la edad pertinente al nivel y el total de población de ese grupo de edad, por cien. La tasa neta de escolarización

A nivel regional América Latina ya en los años 2000 tenía altos niveles de escolarización primaria[15] - ver Cuadro 2-, mientras que "a nivel secundario, las tasas de asistencia escolar son todavía bajas en comparación a otras regiones del mundo" (Ponce, 2010:27). Si atendemos la información que ofrece SITEAL/Unesco[16] en relación con la tasa neta de escolarización primaria (Cuadro 2), vemos que la tendencia es que en torno al año 2010 (2009, 2010 y 2011 como referencias), prácticamente todos los países seleccionados presentan entre un 90% y un 95% de tasa de escolarización e incluso algunos más, como México, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Si comparamos esta situación con los inicios de la década (en torno a los años 2000) salvo Argentina, Uruguay y Venezuela, el resto presenta porcentajes más cercanos al 90%. En el caso de Ecuador, vemos que entre el 2001 y el 2011 hay un aumento progresivo y sostenido de la tasa de escolarización primaria. En comparación con el resto, hallamos que la tasa lograda en 2011 respecto de la del 2000/2001 expresa una intensidad mayor en el aumento que el resto de los países, en los mismos años.

secundaria es el cociente entre las personas escolarizadas en el nivel secundario con la edad pertinente al nivel y el total de población de ese grupo de edad, por cien.

15 Vale decir que la primaria refleja tasas altas de escolarización, de más del 80% promedio en América Latina, desde la década del 80.

16 SITEAL es el Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE) de Unesco. Ofrece información estadística y documentos de análisis sobre la situación de la educación de niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos y adultas en la región. Para ello, SITEAL utiliza datos oficiales de cada país, es decir, producidos por los Estados y desarrolla un proceso de "armonización" sobre las encuestas de hogares de cada país con el objetivo de volver comparables los indicadores.

Cuadro 2: Tasa neta de escolarización primaria para un conjunto de países de América Latina. Años 1998 a 2011. En porcentaje.

País/Año	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Argentina[17]	93.8	98,1	92,9	93,8	96,2	91,1	92,5	94,5	-[18]	93,9	93,9	94,7	95
Bolivia	-	87,3	-	87,1	-	-	88,2	87,7	90,7	-	91,5	-	89,4
Brasil	-	-	89,9	-	-	90	-	91,2	88,9	88,6	87,5	-	87,2
Colombia	-	-	-	-	88,1	-	88,6	-	-	-	-	90	-
Chile	91.4	91,3	-	-	91,9	-	-	90,5	-	-	91,4	-	90,8
Ecuador	-	-	86,9	-	-	-	-	89,2	90,5	91,8	92,3	-	92,9
México	89.9	91	-	91,7	-	95,4	-	95,12	-	95,6	-	95,9	-
Paraguay	-	90,8	-	-	-	-	-	88,8	89,8	88,4	93,9	95,1	94,2
Perú	-	87,7	-	-	-	-	87	-	92,5	-	93,7	91,1	91,7
Uruguay	-	-	95,5	94,7	94,7	94,7	95,5	93,2	95,4	94	95,1	95,2	94,3
Venezuela	-	94,2	-	-	-	-	94,3	-	-	-	95,4	-	96,2

Fuente: SITEAL – IIPE/ Unesco en base a: Argentina - EPH del INDEC; Bolivia - ECH del INE; Brasil - PNAD del IBGE; Colombia - ECH del DANE; Chile - CASEN de MIDEPLAN; Ecuador - ENEMDU el INEC; México - ENIGH del INEGI; Paraguay - EIDH de la DGGEC; Perú - ENH del INEI; Uruguay - ECH del INE; Venezuela – s/d.

En lo que hace a la secundaria (Cuadro 3), hallamos una mayor diversidad de situaciones que en la primaria. En primer lugar, notamos que los puntos de partida son bien diversos, mostrando casos como Paraguay que parte de un 54,0% y de Argentina que presenta un 81.4%. En segundo lugar, vemos que todos los países aumentan su tasa entre inicios de la década y en torno al fin del período seleccionado, pasando el 75% en casi todos los casos (las excepciones son México y Paraguay). Finalmente, nos interesa destacar que Ecuador, México, Paraguay y Perú son los casos que muestran mayor intensidad en el aumento de su tasa de secundaria respecto al resto de los países, en tanto la diferencia entre el cierre de la década[19] y el inicio[20] es de entre 15 y 21 puntos porcentuales según el caso. Ecuador es el que más aumenta de todos los casos nacionales presentados.

17 En el caso de Argentina vale aclarar que la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) cubre sólo lo urbano, mientras que en la mayoría de las encuestas de hogares del resto de los países suelen abarcar tanto lo urbano como lo rural. En la serie sobre Argentina el valor del año 2000 llama la atención, por el descenso abrupto que presenta en relación a los siguientes años. Vale aclarar que dicha serie puede presentar alguna variedad producto de que en el año 2000 la encuesta amplía su cobertura agregando nuevos conglomerados y desde 2003 se aplica una metodología distinta, lo cual conlleva prácticamente una EPH nueva.

18 En los casos en que el cuadro presenta un guión (-) significa que no hay datos disponibles en la fuente utilizada.

19 Para este análisis tomamos el último valor de cada país, según aparezca en 2010/2011.

20 Para este análisis tomamos el primer valor de cada país, según aparezca en 1998/2000/2001.

Cuadro 3: Tasa neta de escolarización secundaria para un conjunto de países de América Latina. Años 1998 a 2011. En porcentaje.

País/Año	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Argentina[21]	76.6	81,4	81,4	80,7	85,8	85,2	82,1	84,4	-	80,4	81,4	83,4	84,5
Bolivia	-[22]	61,8	-	62,2	-	-	69,8	68,9	72,4	-	75,3	-	74
Brasil	-	-	70,2	-	-	75	-	76,4	77,6	77,5	77,6	-	76,6
Colombia	-	-	-	-	65,3	-	69,4	-	-	-	-	76,1	-
Chile	74.6	77,6	-	-	80,9	-	-	81,8	-	-	81,7	-	82,3
Ecuador	-	-	57,8	-	-	-	-	66,4	80,3	71,2	71,9	-	79,2
México	56.2	63,7	-	65,7	-	66,7	-	70,4	-	71,2	-	71,9	-
Paraguay	-	54,0	-	-	-	-	-	59,2	61,7	61,3	65,1	63,7	70,6
Perú	-	58,9	-	-	-	-	67,7	-	73,5	-	76,3	76,2	78,2
Uruguay	-	-	74,0	75,5	75,9	75,8	75,5	71,1	70,4	71,5	74,0	74,2	76
Venezuela	-	64,1	-	-	-	-	70,1	-	-	-	74,9	-	76,0

Fuente: SITEAL – IIPE/ Unesco en base a: Argentina - EPH del INDEC; Bolivia - ECH del INE; Brasil - PNAD del IBGE; Colombia - ECH del DANE; Chile - CASEN de MIDEPLAN; Ecuador - ENEMDU el INEC; México - ENIGH del INEGI; Paraguay - EIDH de la DGGEC; Perú - ENH del INEI; Uruguay - ECH del INE; Venezuela – s/d.

Vale agregar que la secundaria pasó a ser obligatoria en buena parte de la región justamente en la primera década del siglo XXI, lo cual se transforma en un factor importante para ampliar los márgenes de cobertura y elevar las tasas.

Desde ya que los datos presentados pretenden ilustrar en forma muy general una situación cercana a la universalización de la primaria y al aumento de la cobertura en secundaria en el siglo XXI, pero excede los márgenes de esta investigación un análisis exhaustivo respecto de otras variables fundamentales que operan al interior de cada sistema educativo (como la distribución rural/urbano, la cuestión étnica, la normativa, el presupuesto) y que hacen a una región con fuerte exclusión educativa (Gentili, 2011) a pesar de la obligatoriedad y la masificación de los niveles mencionados. Justamente, Pablo Gentili (2011) advierte que la situación educativa en América Latina se caracteriza por un "acceso a la escuela sin el derecho a la educación" (p. 19) dada la profunda desigualdad social que acompaña los procesos de inclusión escolar (desigual) de las grandes mayorías:

> La escuela se universaliza, pero lo hace en condiciones de extrema pobreza para aquellos sectores que ahora sí han conseguido ingresar a ella, multiplicando las inequidades y polarizando aún más las oportunidades educativas del 10% más rico con relación al 40% más pobre. Un sistema educativo pobre y desigual es el correlato inevitable de sociedades

21 En el caso de Argentina vale aclarar que la EPH cubre sólo lo urbano, mientras que en la mayoría de las encuestas de hogares del resto de los países suelen abarcar tanto lo urbano como lo rural.

22 En los casos en que el cuadro presenta un guión (-) significa que no hay datos disponibles en la fuente utilizada.

> que avanzan sustentadas en un modelo de desarrollo generador de un enorme número de pobres y de una brutal y estructural desigualdad. (p. 20)

Pues bien, a continuación, presentamos otro cuadro que arroja datos educativos de Ecuador en serie histórica según los censos poblacionales de 1990, 2001 y 2010. Tomamos dos indicadores, el analfabetismo y la tasa de asistencia en tres de los cuatro niveles educativos, que además de presentarse en forma general, aparecen desagregados entre lo rural y lo urbano, permitiendo hacer un análisis sobre el problema de la desigualdad geográfica en el mismo país. Asimismo, para el caso del analfabetismo, el cuadro desagrega en femenino y masculino, lo cual permite una reflexión con enfoque de género.

Cuadro 4: Tasa de Analfabetismo - total y por sexo - y de Asistencia Neta por nivel educativo, urbano/rural en los tres últimos Censos Nacionales de Población y Vivienda. En porcentaje.

Indicadores Educativos/Censo	1990	2001	2010
Tasa de Analfabetismo[23]	11,7	9,0	6,8
Tasa de Analfabetismo población masculina	9,5	7,7	5,8
Tasa de Analfabetismo población femenina	13,8	10,3	7,7
Tasa Neta de Asistencia Educación Primaria[24]	89,2	88,3	93,2
Tasa Neta de Asistencia Educación Primaria – Urbano	93,5	91	93,3
Tasa Neta de Asistencia Educación Primaria – Rural	84,7	84,7	92,9
Tasa Neta de Asistencia Educación Secundaria[25]	43,5	45,9	68,0
Tasa Neta de Asistencia Educación Secundaria – Urbano	60,3	56,6	73,6
Tasa Neta de Asistencia Educación Secundaria – Rural	23,6	30,3	59,8
Tasa Neta de Asistencia Educación Básica (EGB) [26]	-[27]	83,1	92,6
Tasa Neta de Asistencia Educación Básica – Urbano	-	87,2	93,5
Tasa Neta de Asistencia Educación Básica – Rural	-	77,6	91,2
Tasa Neta de Asistencia Educación Bachillerato[28]	-	38,1	53,9
Tasa Neta de Asistencia Educación Bachillerato- Urbano	-	48,0	60,8
Tasa Neta de Asistencia Educación Bachillerato – Rural	-	22,9	43,1
Tasa Neta de Asistencia Educación Superior[29]	11	13,0	22,0
Tasa Neta de Asistencia Educación Superior – Urbano	16,2	17,5	27,4
Tasa Neta de Asistencia Educación Superior – Rural	3,2	4,8	12,5

Fuente: Sistema Nacional de Información de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades), Indicadores de Educación, en base al Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Censo de Población y Vivienda 1990, 2001 y 2010.

23 Población de 15 y más años de edad, que no sabe leer y escribir, expresado como porcentaje de la población de la misma edad que respondieron a la pregunta sabe leer y escribir. Misma ficha metodológica para los 3 censos.

24 Población de 6 a 11 años de edad que asiste a los niveles de instrucción primaria o su equivalente a los niveles de instrucción de 2do a 7mo año de educación básica (refiere a población entre 5 a 14 años de edad), expresado como porcentaje de la población del mismo grupo etario. Misma ficha metodológica para los 3 censos.

25 Población de 12 a 17 años de edad que asiste a los niveles de instrucción secundaria o su equivalente a los niveles de instrucción 8vo, 9no y 10mo año de educación básica (refiere a población entre 5 a 14 años de edad) y 1ero, 2do, y 3er año de educación media/bachillerato, expresado como porcentaje de la población del mismo grupo etario. Misma ficha metodológica para los 3 censos.

26 Población de 5 a 14 años de edad que asiste a establecimientos de enseñanza preescolar, primaria, educación básica, y secundaria hasta 3er curso, expresado como porcentaje de la población del mismo grupo etario. Misma ficha metodológica para los censos 2001 y 2010

27 En los casos en que el cuadro presenta un guión (-) significa que no hay datos disponibles en la fuente utilizada. En el caso de este cuadro probablemente sea porque para el censo de 1900 tales niveles no estaban establecidos.

28 Población de 15 a 17 años de edad que asiste a los niveles de instrucción bachillerato/media o su equivalente a los niveles de instrucción 4to, 5to y 6to curso de secundaria, expresado como porcentaje de la población del mismo grupo etario. Misma ficha metodológica para los censos 2001 y 2010

29 Población de 18 a 24 años de edad que asiste a los niveles de instrucción ciclo post bachillerato y superior, expresado como porcentaje de la población del mismo grupo etario. Misma ficha metodológica para los 3 censos.

En primer lugar, se destaca la baja de 5 puntos porcentuales de la tasa de analfabetismo entre 1990 y 2010. En segundo lugar, esta baja de la tasa de analfabetismo observa una leve mejora superior en población femenina con relación a la masculina para el último censo contemplado. En tercer lugar, en la comparación 1990/2010, la tasa para población femenina disminuye mucho más que lo que se reduce la masculina (6,1% en femenina y 3,7% en masculina de diferencia). En América Latina, la Unesco nombra "patrias alfabetizadas" a aquellos países cuyos datos de analfabetismo están por debajo del 3.9%. Unesco declaró de este modo a Ecuador en 2009 cuando, según algunas fuentes, había llegado al 2,7% de analfabetismo. Llama la atención la diferencia entre ese dato y estos que aquí utilizamos fundados en fuentes oficiales, lo cual de todas formas no niega la enorme baja de la tasa intercensal[30].

El cuadro 4 también muestra información relativa a las tasas de asistencia para cada nivel discriminando por sexo, expresando si la población censada al momento de realización del censo se encontraba en algún nivel educativo dentro del sistema. La tasa de asistencia neta permite ver el grado de cobertura del sistema educativo, en la edad estipulada para cada nivel, como se indicó anteriormente. Como se observa, en primer lugar, los datos referidos a la asistencia al nivel superior son los más bajos en comparación con los otros niveles, seguido por la secundaria y luego la primaria (por lo general, a medida que se asciende de nivel los valores disminuyen). En segundo lugar, en el caso de la primaria, se destaca el mayor aumento en el sector rural, lo que constituye un dato más que relevante ya que expresa el esfuerzo por disminuir la brecha existente respecto a las ciudades. En tercer lugar, la secundaria muestra un aumento más que significativo entre el censo del 2001 y el del 2010, con también una mejoría superior para el sector rural. Este dato no sólo es relevante en relación con un sector rezagado, como es el rural, sino que expone cómo la secundaria va ampliando sus márgenes de cobertura. En cuarto lugar, el nivel superior muestra un aumento de más de 10 puntos entre 1990 y 2010 y un aumento mayor en el sector urbano que rural entre ambos censos mencionados.

30 Rosa María Torres (2005) afirma que "Sigue vigente la vieja manera de definir el analfabetismo a partir de la autodeclaración de la persona en censos y encuestas, con la conocida falta de confiabilidad de la información obtenida de este modo. De hecho, como en muchos países, hay diferencias importantes entre las diversas estimaciones sobre analfabetismo, dependiendo de las fuentes consultadas. No se han desarrollado instrumentos para evaluar niveles de analfabetismo. Asimismo, son excepcionales las experiencias (programas, campañas, proyectos) de alfabetización que han concluido con una evaluación de resultados de aprendizaje. Por lo general, se da por alfabetizado a quien completa el programa o, incluso, a quien se registra en éste. Esta práctica es bastante generalizada en la región" (p. 6). Como se observa, es complejo la definición sobre los modos para evaluar la tasa de analfabetismo, lo cual puede explicar cierta disparidad en la información que circula al respecto.

Como síntesis de los cuadros 2 al 4, podemos analizar que en el caso de Ecuador, hacia el cierre de la primera década del siglo XXI y ya con el primer mandato de Rafael Correa en su historia, los valores educativos relativos al acceso y cobertura mejoran significativamente. El aumento del gasto público incluye una suba muy considerable del gasto educativo, a la vez que el porcentaje del PBI destinado a educación también mejora. Sin embargo, como se verá más adelante, este aumento no logra llegar a la meta establecida en el Plan Decenal. Asimismo, en términos de tasa de analfabetismo, también mejora y más en el caso de la población femenina. Finalmente, en materia de tasa de primaria, se muestra semejante en relación con los países de la región al 2010 y se destaca una mejoría en el sector rural. La tasa de secundaria, si bien presenta un porcentaje un tanto menor que el resto, el porcentaje al que llega en torno al 2010 es muy significativo respecto al punto de partida de inicio de siglo. Finalmente, la tasa de superior, si bien es la más baja respecto del resto de los niveles, aumenta a más del doble en 20 años.

En lo que sigue, presentamos una serie histórica de todo el período correísta, sin incluir el 2017, pues su mandato concluyó en mayo de aquel año. La diferencia entre el cuadro 5 y 6 es que el primero se refiere a la Primaria y Secundaria y el segundo a la Educación General Básica y al Bachillerato. Tal como afirma la ficha metodológica de donde extrajimos la información: "En el Ecuador, el término enseñanza primaria (seis años de estudio) está relacionado al anterior Sistema Educativo. El cálculo del indicador se lo realiza para mantener comparabilidad internacional" (Sistema Nacional de Información).

Cuadro 5: Tasa Neta de Asistencia y No Asistencia para Primaria y Secundaria, entre 2007 y 2016. En porcentaje.

Indicador/Año	Dic. 07	Dic. 08	Dic. 09	Dic. 10	Dic. 11	Dic. 12	Dic. 13	Dic. 14	Dic. 15	Dic. 16
Tasa Neta de Asistencia a Primaria	93,2	95,2	95,2	95,7	95,4	96,1	96,5	96,9	97	97,2
Tasa Neta de No Asistencia a Primaria	6,8	4,8	4,8	4,3	4,6	3,9	3,5	3,1	3,1	2,8
Tasa Neta de Asistencia a Secundaria	68,3	71,2	71,9	76,6	79,2	79,1	81,3	81,9	84,5	85,9
Tasa Neta de No Asistencia a Secundaria	31,7	28,8	28,1	23,4	20,8	20,9	18,7	18,1	15,5	14,2

Cuadro 6: Tasa Neta de Asistencia y No Asistencia para EGB y Bachillerato, entre 2007 y 2016. En porcentaje.

Indicador/Año	Dic. 07	Dic. 08	Dic. 09	Dic. 10	Dic. 11	Dic. 12	Dic. 13	Dic. 14	Dic. 15	Dic. 16
Tasa Neta de Asistencia a EGB	91,4	93,1	93,5	94,8	95,4	95,6	96,1	96,2	96,3	96,2
Tasa Neta de No Asistencia a EGB	8,6	6,9	6,5	5,2	4,6	4,4	3,9	3,8	3,7	3,8
Tasa Neta de Asistencia a Bachillerato[31]	51,2	53,6	54,8	59,4	62,1	63,9	65,8	65,1	67,9	71,3
Tasa Neta de No Asistencia a Bachillerato	48,8	46,4	45,2	40,6	37,9	36,1	34,2	34,9	32,1	28,7

Fuente: Indicadores Educativos elaborados por el Ministerio de Educación en base a ENEMDU del INEC

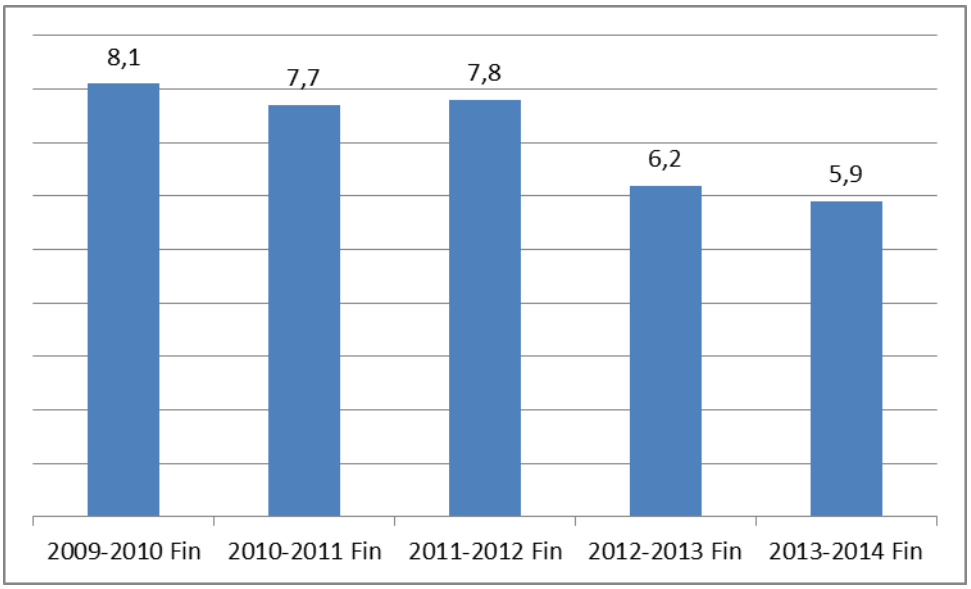
Como se observa en el cuadro 5, a lo largo de los 10 años registrados, las tasas de asistencia a primaria y secundaria aumentan, mientras que las de no asistencia disminuyen. Resaltamos la diferencia de 10 puntos en la secundaria observados en 2016 respecto al 2007, aumento muy significativo para el nivel[32]. En el caso del cuadro 6 y para el mismo período, también aumenta la tasa de asistencia del EGB y bachillerato y disminuye la tasa neta de no asistencia. Sin embargo, entre 2014 y 2016 la tasa de asistencia de EGB es casi la misma, estabilizándose en un 96,2% (la tasa de primaria en el cuadro 5 representa casi el mismo porcentaje que la EGB). En el caso del Bachillerato, se observa una diferencia sustantiva de 20 puntos entre 2007 y 2016. En resumen, podemos evidenciar cómo todos los indicadores mejoran año tras año, con un gran crecimiento en secundaria y bachillerato entre el último año de gobierno entero del correísmo y el primero.

Con relación a indicadores de *trayectoria educativa*, compartimos a continuación algunos cuadros y gráficos elaborados por el Ministerio de Educación de Ecuador. Los gráficos 1 y 2 representan la tasa de abandono del octavo grado de la EGB y del primer curso del BGU. Dicha tasa representa el porcentaje de estudiantes que abandonan un nivel o año, grado o curso, contabilizados al final de un período escolar determinado[33]. En este caso, el gráfico 1 muestra la disminución en la cantidad de estudiantes que dejan en uno de los últimos años de la EGB entre 2009 y 2014, mientras que el 2 expone que el porcentaje de abandono

31 Es la población de 15 a 17 años de edad que asiste a un nivel distinto al bachillerato, es decir, pueden estar cursando algún año de EGB o en el caso de la población de 16 y 17 años de edad educación superior (se considera que deben estar estudiando en los primeros semestres de educación superior).
32 Sugerimos ver Nota 11 sobre diferencias entre la tasa de asistencia a la secundaria para el 2010.
33 Al momento de la toma de datos, la condición de muchos estudiantes no está definida, por lo que existe la categoría de "No registrados".

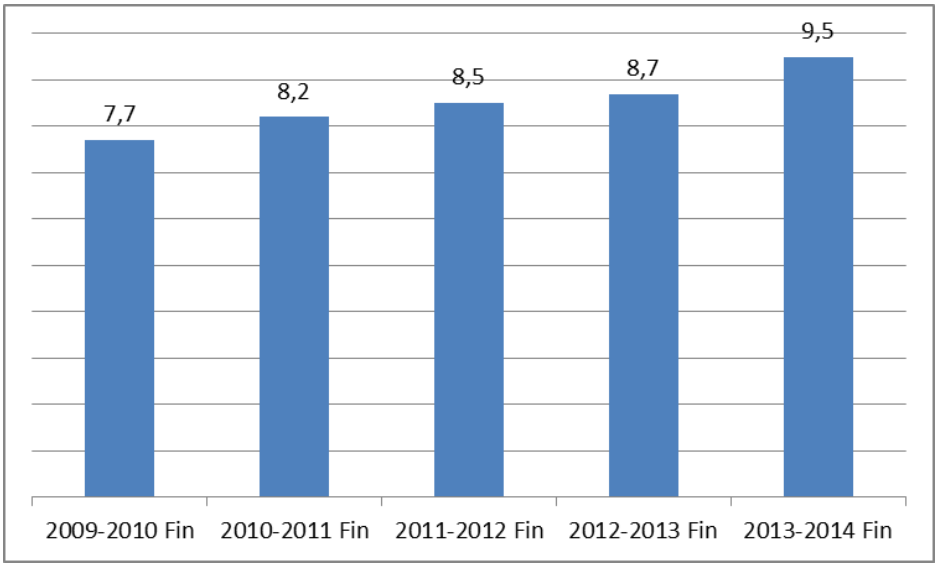
para el primer curso del BGU aumenta casi dos puntos para el mismo período. Lo primero es un dato relevante para mostrar que frente al desgranamiento que suele suceder hacia los últimos años de la escolaridad obligatoria, en el período indicado el porcentaje disminuye, es decir, hay mayor permanencia. Pero a su vez, el gráfico 2 muestra la relación contraria para el bachillerato, ya que la tasa aumenta. Las causas del abandono son múltiples y el indicador no evidencia por sí solo los problemas de exclusión relacionado a causas pedagógicas, sociales y/o económicas que afectan a la población estudiantil. El indicador expresa determinados valores que deben ser puestos en contexto y en relación con otros para un análisis más integral de la situación educativa.

Gráfico 1: Tasa de Abandono a 8vo. de la Educación General Básica. De 2009 a 2014. En porcentaje.



Fuente: Ministerio de Educación de Ecuador en base a ENEMDU – INEC.

Gráfico 2: Tasa de Abandono Escolar de 1ro de Bachillerato y Nacional. Años 2009 a 2014. En porcentaje.



Fuente: Registros Administrativos, Ministerio de Educación de Ecuador.

Otro indicador para analizar las trayectorias educativas es de la sobreedad, el cual remite al porcentaje de estudiantes que se matriculan en un año, grado o curso, en un período escolar, cuya edad cronológica es mayor a la determinada por el marco legal para ese año, grado o curso de un nivel determinado. El indicador es relevante porque es uno de los factores que podría incidir en el abandono escolar, a la vez que tiene sus limitaciones producto de que también incluye a estudiantes que ingresan tardíamente a las aulas (en estos casos, la condición de "sobreedad" es permanente sin que ello signifique haber desaprobado ningún nivel). Por otro lado, una sobreedad alta no es negativa necesariamente en términos de trayectorias satisfactorias, puesto que puede evidenciar situaciones de estudiantes que no abandonan la escuela, sino que repiten y de allí la diferencia etaria.

Cuadro 7: Tasa de sobreedad respecto al grado en el nivel medio por sexo. Años 2007-2009 y 2011-2014. En porcentaje.

Sexo/Años	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014
Masculino	18,6	22,2	22,7	19,0	18	16,6	17,2
Femenino	15,2	17,9	20,4	15,1	14,2	14,0	13,9

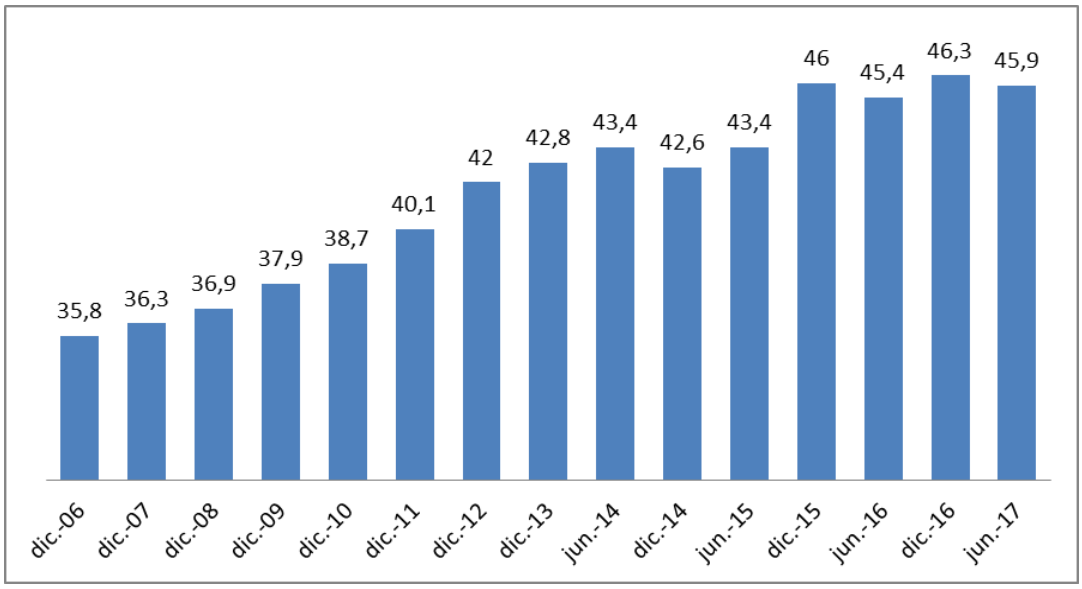
Fuente: SITEAL – IIPE/ Unesco en base a ENEMDU - INEC

Como se observa en el Cuadro 7, la tasa de sobreedad en el nivel medio entre 2007 y 2014 presenta un descenso prácticamente igual para la población masculina y femenina, la cual representa 1.4% y 1.3% respectivamente. La tasa presenta dos picos de aumento en 2008 y 2009 que luego descienden también. Elegimos el nivel medio por tratarse del último obligatorio.

Finalmente, presentamos dos indicadores más para pensar las trayectorias y la finalización del sistema educativo. El primero representado en el gráfico 3, remite a la población de 18 y más años que ha culminado el plan de estudios del nivel de enseñanza secundaria, en relación con la población del mismo grupo etario entre 2006 y 2017. En el caso de Ecuador, este indicador representa la escolaridad que va desde el octavo año de la EGB hasta el fin del BGU. La información muestra el aumento del 10% de la población con secundaria completa si comparamos el valor del 2017 con el primero. Esto constituye un aumento significativo, que a su vez expresa que prácticamente la mitad alcanzó a finalizar tal nivel educativo. El último indicador expresado en el cuadro 8 muestra la población de 20 años y más con secundario completo entre 2006 y 2014, separado por región. En forma comparativa, el incremento mayor del porcentaje de población lo evidencia el sector rural. El sector urbano crece, pero menos abruptamente que el rural.

Tanto el gráfico 3 como el cuadro 8 muestran que la tendencia durante el correísmo respecto a la cantidad de población que logra finalizar la secundaria, o su equivalente entre los últimos años de la EGB y los tres del BGU, es su aumento progresivo.

Gráfico 3: Población con secundaria completa. Años 2006-2017. En porcentaje.



Fuente: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo en base a ENEMDU - INEC

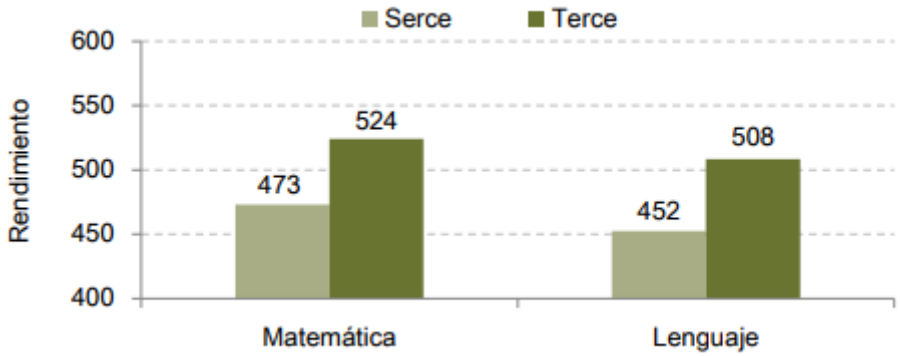
Cuadro 8: Población de 20 años y más con secundario completo para Ecuador. Años 2006 a 2014 por área geográfica. En porcentaje.

Área/Años	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014
Urbano	20,1	19,9	19,5	19,9	22,2	23,5	23,6	24,3
Rural	7,0	-	8,2	8,1	9,2	10,2	12,1	14,2

Fuente: SITEAL – IIPE/ Unesco en base a ENEMDU – INEC.

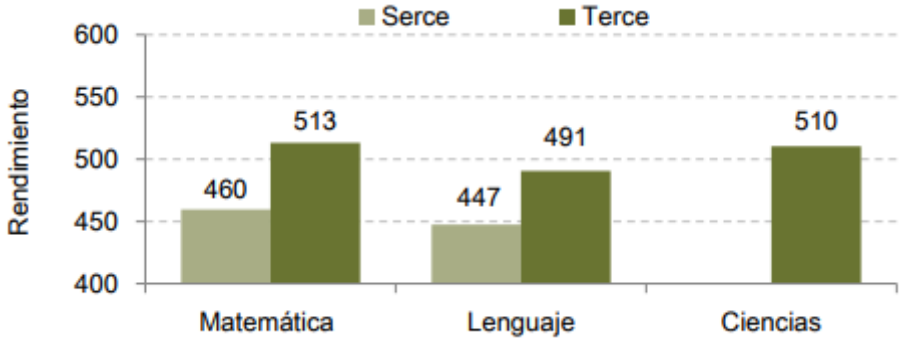
Con relación a indicadores de *aprendizaje*, compartimos los resultados de la evaluación regional Serce aplicada en 2006 respecto a la Terce de 2014, tanto para cuarto como para séptimo de la EGB[34]. En ambos casos los resultados son mejor en la última evaluación tanto en matemática como en lenguaje.

Gráfico 4: Resultados promedio para Serce y Terce para cuarto grado de la EGB.



Fuente: Ineval, 2014.

Gráfico 5: Resultados promedio para Serce y Tercer para séptimo grado de la EGB.



Fuente: Ineval, 2014.

Finalmente, para cruzar los indicadores educativos con la *situación socioeconómica* de la población y evaluar cómo varía la asistencia escolar según se ubique en los quintiles más pobres o no, mostramos los siguientes cuadros (el quintil uno representa los hogares más pobres y el quintil cinco los más ricos):

34 El tema de las evaluaciones regionales e internacionales es retomado en el capítulo 3.

Cuadro 9: Asistencia escolar por quintiles de ingreso per cápita para población entre 7 y 12 años. Años 2000, 2005, 2010 y 2014. En porcentaje.

Años/Quintil	Total	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
2000	95,3	94,3	94,8	95,7	96,1	96,6
2005	95,4	92,9	94,6	96,4	97,5	99,0
2010	98,2	97,4	97,4	98,6	99,2	99,8
2014	99,2	98,8	99,1	99,2	99,6	99,9

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de encuestas de hogares de los países. Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG). Información revisada al 25/MAY/16

Cuadro 10: Asistencia escolar por quintiles de ingreso per cápita para población entre 13 y 19 años. Años 2000, 2005, 2010 y 2014. En porcentaje.

Años/Quintil	Total	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
2000	63,0	53,3	56,4	63,2	66,1	78,7
2005	67,6	60,8	62,8	63,8	71,8	83,6
2010	77,2	74,1	74,9	75,5	78,8	87,3
2014	77,2	77,1	77,1	75,4	76,7	81,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de encuestas de hogares de los países. Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG). Información revisada al 25/MAY/16

Cuadro 11: Asistencia escolar por quintiles de ingreso per cápita para población entre 20 y 24 años. Años 2000, 2005, 2010 y 2014. En porcentaje.

Años/Quintil	Total	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
2000	25,7	14,4	16,5	21,1	25,9	42,3
2005	26,8	15,4	16,9	21,1	26,6	47,4
2010	34,7	24,3	24,3	29,5	35,4	53,4
2014	27,1	18,2	20,5	24,8	26,5	42,1

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de encuestas de hogares de los países. Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG). Información revisada al 25/MAY/16

La lectura de los cuadros señala que para las edades de 7 a 12, la asistencia escolar aumenta año tras año en todos los quintiles, cuestión que posiblemente se relacione con que se trata de la edad correspondiente al nivel primario o básico, que presenta valores muy altos asistencia por ser obligatorio y por tratarse de uno de los niveles más masificados del sistema educativo. Con relación a la desigualdad, es el nivel menos desigual y en 2014 presenta una asistencia casi completa por quintil.

De 13 a 19 aumentan todos los quintiles año tras año, pero del quintil 3 al 5 baja la asistencia entre el 2010 y 2014. Es decir, baja la asistencia de los últimos tres quintiles, siendo que el quinto es el que representa los hogares más ricos. Si bien estos cuadros no reflejan si la población asiste al nivel que corresponde por la edad, parte de este segundo grupo posiblemente asista al nivel que se estipula, mientras que otra parte puede pertenecer a ofertas

educativas que se proponen cuando esa población es expulsada del sistema o no concluyó en el momento establecido según su edad. En este sentido también, en este indicador puede aparecer población de primaria y básica, como de bachillerato o, inclusive, de alguna oferta para jóvenes y población adulta. Más allá de estas aclaraciones, es interesante destacar que en 2014 los porcentajes de asistencia aumentan significativamente respecto al 2000 en los primeros tres quintiles, mientras que el quintil 5 (de los hogares más ricos) es el que menos crece. Finalmente es muy significativo cómo se fue achicando la diferencia por año entre la asistencia del quintil 5 y el 1, lo cual es un síntoma de menor desigualdad porque hay menos distancia entre la asistencia escolar de los hogares más pobres respecto de los más ricos.

En relación con la tasa de asistencia escolar para personas de entre 20 y 24 años vemos cómo los porcentajes son bajos. Se observan dos cuestiones: por un lado, que es mayor la tasa de asistencia en el caso de los quintiles de hogares más ricos y esto podría ser un síntoma de desigualdad; por otro lado, que entre 2014 y 2010 hay diferencias en los cinco quintiles, puesto que la tasa disminuye.

En líneas generales, la información presentada muestra una mejoría importante en materia de indicadores de asistencia y cobertura, así como de trayectoria y aprendizaje a lo largo de los diez años de gobierno correísta. Para finalizar este apartado nos interesa destacar, además de lo señalado con cada indicador, otras tres reflexiones que surgen del análisis. Se observa un aumento mayor en el sector rural respecto del urbano tanto con relación a su tasa de asistencia en educación primaria, como en educación secundaria y en los valores sobre la población con 20 años o más con secundaria completa. En segundo lugar, notamos avances muy significativos con relación a la tasa de asistencia a la secundaria y bachillerato, pero también resulta importante señalar el leve aumento de la tasa de abandono del primer año del BGU hasta 2014. En tercer lugar, con relación a los indicadores desagregados por sexo, se observa que en materia de analfabetismo el sexo femenino presenta una mejoría sustantiva, mientras que con relación a la población con sobre edad en el nivel medio, el valor se asemeja bastante al del sexo masculino.

2.3 Las sucesiones presidenciales en Ecuador entre 1988 y 2007

A fin de entender mejor ciertos enunciados presentes en los documentos y entrevistas analizados en esta investigación, resulta pertinente recuperar algunos momentos históricos de la vida política del Ecuador en los últimos 30 años. Eso nos permitirá tener un registro de las sucesiones presidenciales y de episodios que expresan la complejidad de sostener mandatos

ejecutivos en Ecuador. La elección del corte en 1988 se fundamenta en que el ministro de Educación del gobierno que allí se inicia es el mismo que tendrá Rafael Correa en su primer gobierno y esta información resulta pertinente para nuestro problema de estudio.

Los presidentes de la República duran cuatro años en sus funciones. Sin embargo, entre 1988 y 2007, hubo tan sólo dos mandatos de 4 años completos. Asimismo, en estos 30 años hubo tres presidentes que abandonaron sus cargos o fueron destituidos, otro presidente que duró tres días en su mandato, una presidenta con dos días de ejercicio del cargo y una "Junta de Salvación Nacional" que gobernó por unas horas. Estas sucesiones muestran la dificultad de establecer cierta "estabilidad política" en el Ecuador, acotando esto a lo estrictamente formal del sostenimiento de los mandatos en los tiempos previstos por la Constitución. Precisamente por eso, el hecho que desde 2007 al 2016 el país contara con tres mandatos consecutivos de un mismo Jefe de Estado representó una novedad histórica. En estos últimos casos, que tuvieron a Rafael Correa como presidente, encontramos tres períodos en diez años porque la Constitución sancionada en 2008 estableció que se adelantaran los comicios al 2009, en lugar de hacerlas en 2011. Excede los márgenes de esta investigación hacer un análisis político profundo de los motivos de estas inestabilidades, pero nos parece importante agregarlas como elementos que abonan a la reflexión sobre el período en cuestión.

Según esbozamos anteriormente, y a partir del resumen elaborado en el cuadro que abajo compartimos (Cuadro 12), entre 1988 y 1996 encontramos los primeros dos mandatos completos del período, con los presidentes Rodrigo Borja y Sixto Durán Ballen. En el caso de Borja, destacamos la presencia de su ministro de Educación, Raúl Vallejo, ya que también ocuparía ese lugar en el primer gobierno de Correa, veinte años después. Ballen es recordado porque durante su mandato se sancionó la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios públicos por parte de la Iniciativa Privada que buscó modificar el papel del Estado. Esta fue la norma de reforma del Estado que selló buena parte de las características del neoliberalismo instalado desde la década pasada.

Entre agosto de 1996 y febrero de 1997 fue presidente Abdalá Bucarám, luego destituido por el Congreso Nacional bajo la figura de "incapacidad mental". Estos meses de gobierno estuvieron signados por diversos casos de corrupción, entre ellos, el llamado Mochila Escolar, donde se lo acusaba por desvío de fondos. Es ahí cuando se iniciaron las pocas horas en las que pasaron tres jefes de Estado, entre cruces respecto de si era constitucional o no que la vicepresidenta asumiera el cargo provisoriamente o si el presidente del Congreso debía hacerlo. La síntesis fue que mientras Rosalía Arteaga demandaba asumir

el cargo, Fabián Alarcón, diputado que presidía el Congreso logró ser presidente Interino por tres días. Arteaga tuvo dos días de presidenta luego y finalmente, Alarcón pudo volver al primer lugar hasta 1998 (Telesur, 27/01/2017; Vargas, 7/02/1997).

Entre 1998 y el año 2000 gobernó como Jefe de Estado Jamil Mahuad (ganó las elecciones por un ajustado 51.17% en segunda vuelta), quien debió abandonar su mandato antes de lo previsto. En su lugar asumió por un día la auto proclamada "Junta de Salvación Nacional", con una composición variada entre representantes indígenas y militares. Con la aprobación del Congreso Nacional se convirtió en presidente el anterior vice de Mahuad, Gustavo Noboa, por un período de tres años.

Con las elecciones presidenciales del 2002, tomó el mando también en segunda vuelta Lucio Gutiérrez, quien fuera coronel del Estado Mayor del Ejército Ecuatoriano. Gutiérrez fue el tercero de los presidentes destituidos en el período que estamos analizando. En este caso, dejó la presidencia tras la revuelta protagonizada por los autodenominados "forajidos", que cuestionaba la corrupción y la ilegalidad de ciertas prácticas institucionales de su presidencia (Recalde, 2007). Alfredo Palacio, vice de Gutiérrez, lo reemplazó por un período que duró sólo dos años, puesto que asumió sólo para completar el mandato.

Reconstruyendo lo descrito, entre 1996 y 2006 encontramos tres presidentes destituidos Bucarám, Mahuad y Gutiérrez. Sobre estos sucesos y sólo como forma de caracterizar sucintamente la cuestión, Carlos De la Torre (2008) resume: "Al igual que estos (por Bucarám y Mahuad)[35], Gutiérrez fue cesado por una combinación de movilizaciones "populares" y maniobras de dudosa legalidad de los legisladores de oposición, que involucraron a las fuerzas armadas como "garantes" del orden democrático y como últimos intérpretes de quién debería ser el presidente" (p. 197).

Frente a estas experiencias, Rafael Correa logró la victoria en el ballotage del 2006 y dos elecciones más, la del 2009 y la del 2013. Podemos concluir que para la sociedad ecuatoriana pasar de tener siete u ocho presidencias en diez años, a tener uno por la misma cantidad de tiempo y con tres elecciones ganadas popularmente, resulta un avance notable en términos de legitimidad y estabilidad democrática. El cuadro 12 grafica lo dicho anteriormente.

35 El paréntesis es propio.

Cuadro 12: Presidencias de Ecuador entre 1988 y 2017

Períodos /Cargos	Presidente/a	Vicepresidente/a
1988-1992	Rodrigo Borja	Luis Parodi Valverde
1992-1996	Sixto Durán Ballén	Alfredo Dahik (1992-1995) Eduardo Peña Triviño (1995-1996)
1996-1997	Abdalá Bucaram	Rosalía Arteaga
1997-1997	Fabián Alarcón	Rosalía Arteaga
1997-1997	Rosalía Arteaga	
1997-1998	Fabián Alarcón	Rosalía Arteaga (1997-1998) Pedro Aguayo (1998)
1998-2000	Jamil Mahuad	Gustavo Noboa
2000-2000	Por un día asumió la "Junta de Salvación Nacional"	
2000-2003	Gustavo Noboa	Pedro Pinto Rubianes
2003-2005	Lucio Gutiérrez	Alfredo Palacio
2005-2007	Alfredo Palacio	Alfredo Serrano Aguilar
2007-2017	Rafael Correa	Lenin Moreno (2007-2013) Jorge Glas (2013-2017)

Elaboración propia.

Rafael Correa fue ministro de Economía por tres meses durante el gobierno de Alfredo Palacio, quien tuvo como ministro de Educación a Raúl Vallejo. Este último, como se indicó anteriormente, había sido ministro de educación entre 1991 y 1992 durante el gobierno de Rodrigo Borja, para luego tener un segundo mandato con Palacio y una tercera experiencia con Correa entre 2007 y 2010. Vallejo es uno de los funcionarios que se quedó en el Ministerio por su saber específico y por la ausencia de esos equipos en el grupo que rodeaba a Correa en su primera campaña presidencial, según indica una de las entrevistas realizadas. En ésta también se relata el modo vertiginoso en que Correa llegó a ser presidente, sin ser un político conocido previamente o de mucho renombre, lo cual desemboca en cierta "ausencia de estructura" para dar cuenta de todos los Ministerios, roles y funciones que habría que ocupar a la hora de ganar la elección del 2007. Rafael Correa como candidato de Alianza País logró un 22,84% de los votos contra Álvaro Noboa, del Partido Renovador Institucional, con un 26.83%. Con estos números, la elección tuvo un segundo momento, el 26 de noviembre del 2006, que dio finalmente por ganador a Alianza País, superando al contrincante en 14 puntos.

2.4 La previa al correísmo: acuerdos educativos y el Plan Decenal

Edgar Isch López (2011) recupera tres consultas nacionales en materia educativa que marcan la historia de la educación en Ecuador y que permitieron llegar a "importantes acuerdos con la participación de los más diversos sectores de la realidad ecuatoriana" (p. 377). Para Analía Minteguiaga (2017), fueron iniciativas con una dinámica de toma de decisiones que las ubicaba casi en las fronteras del Estado, pues, por una parte, hubo un importante protagonismo de actores no estatales en distintos roles del proceso consultivo y, por otro lado, porque fue una modalidad impuesta en la agenda internacional para elaborar grandes acuerdos en un contexto de "repliegue estatal". Nos referimos a la consulta de 1991/1992 que estableció las "Bases del Acuerdo Nacional", la segunda de 1996 y la tercera en 2004. Las tres fueron llamadas "Educación Siglo XXI".

La primera fue convocada por el Consejo Nacional de Educación (en adelante, CNE) y desde allí se sumó al Ministerio de Educación y Cultura de la Nación (que integra), la Confederación Ecuatoriana de Establecimientos de Educación Católica, la Confederación de Establecimientos Particulares Laicos, la Asociación de Facultades y Escuelas de Filosofía y Ciencias de la Educación de Ecuador, la Casa de la Cultura Ecuatoriana, el Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas, la Asociación de Rectores de Colegios e Institutos Superiores del Ecuador, Unesco y Unicef (Vallejo, 2001). A la mencionada convocatoria se terminó agregando el sindicato, la Unión Nacional de Educadores (en adelante, UNE), que tras hacer un paro el mismo día de lanzamiento de la consulta, declararon que Ecuador precisaba lograr un amplio debate para lograr consensos que trascendieran los gobiernos o ministros de turno (Vallejo, 2001). En una editorial del 16 de noviembre de 1991, Raúl Vallejo (2001) como ministro de Educación del Gobierno de Rodrigo Borja Cevallos, dijo que*:*

> El objetivo de la consulta es desarrollar un debate en el seno de la comunidad educativa (maestros, padres de familia y estudiantes) y de la sociedad en su conjunto, en torno a la necesidad de modernización del aparato educativo y conseguir un acuerdo social para que, independientemente del gobierno o del ministro, ciertas políticas educativas se conviertan en objetivos nacionales para trabajar a mediano y largo plazo (p. 47).

La consulta tenía cuatro grandes temas para el debate: (1) educación y trabajo, (2) Estado y sociedad civil en la educación, (3) la educación en una sociedad con culturas diversas y (4) la eficiencia en la educación. Para la consulta se elaboró un cuestionario a ser respondido en forma colectiva y un documento borrador elaborado por Unicef Ecuador y diversas ONG´s, repartido por diversos sectores y organizaciones y publicado por partes en

los dos diarios de mayor circulación del país. Los temas más ríspidos de esta primera consulta fueron la cuestión presupuestaria para la educación, la política salarial y la privatización de la educación. La consulta terminó en la convocatoria de la Conferencia Nacional "Educación Siglo XXI" en abril de 1992, financiada por el BM (Unicef, citado en Minteguiaga, 2017) y en la firma del "Acuerdo Nacional para la Transformación Educativa hacia el Siglo XXI", entre cuyos dieciocho puntos, decidimos destacar el primero, tercero, quinto y décimo segundo.

En el primer punto de este acuerdo alcanzado en 1992, se coloca al Consejo Nacional de Educación como la "máxima instancia de participación de la sociedad en la definición de las políticas educativas del Estado Ecuatoriano"; en el tercero se acuerda vigilar el cumplimiento del Estado de manera "prioritaria e ineludible" en el logro de una "educación de calidad para todos"; el quinto establece la necesidad de aplicar un nuevo modelo educativo para todo el país en el que "se ofrezcan oportunidades iguales a todos de una educación de calidad" para construir un modelo de desarrollo con producción y equidad social y por la vigencia de una democracia participativa, solidaria y justa; el décimo segundo estipula la modernización de los sistemas de gestión y administración educativa del Ministerio y operativizar los mecanismos de desconcentración de funciones y descentralización para la participación de la comunidad educativa. Como se observa, se otorga un rol principal al CNE y no al Ministerio (coincidiendo con lo citado anteriormente de Minteguiaga respecto del lugar que pasa a ocupar el Estado) y a la cuestión de un modelo educativo orientado hacia "la calidad". Asimismo, se destacan dos temas sobre los cuáles volvemos más adelante: los debates sobre el *sentido último* de la educación y la necesidad de modificar la *estructura* organizativa del Ministerio. Notamos que las políticas de desconcentración de funciones que analizaremos en el Capítulo 3 llevadas adelante con mucho más énfasis desde el 2010 tienen unos orígenes claros en esta primera consulta nacional.

La segunda consulta fue realizada en 1996 para evaluar el cumplimiento del acuerdo anterior y culminó en la firma del II Acuerdo Nacional "Educación Siglo XXI", el cual consta de quince puntos. Además de ratificarse todos los puntos del documento anterior, vuelve a reforzarse el rol del CNE[36], a la vez que se afirma que la educación es política de Estado y que sus acciones deben concertarse con los actores involucrados. Resulta interesante que el CNE es un órgano asesor del ministro y es mencionado como el máximo órgano rector de la

36 En el punto 3 del Acuerdo establece que el CNE es el "máximo organismo rector de las políticas estatales de educación con responsabilidad en el diseño, ejecución de planes de seguimiento, control y evaluación, y garante de su continuidad" (citado en Minteguiaga, 2017).

política educativa, a la vez que no desconocen el lugar del Estado a nivel central. El CNE se presenta como un organismo de concertación entre diversos sectores de la sociedad, asociándolo a un dispositivo de participación ciudadana y sectorial. Pero también cabe la pregunta acerca de cuáles son los límites reales de la acción estatal como dirección política si desde la enunciación se le otorga tanto peso a una instancia que no define (en principio), sino que asesora y que entre sus integrantes tiene instituciones tan diversas. Otros de los puntos que resaltamos de este segundo acuerdo es el que destaca la necesidad de establecer mecanismos de rendición de cuentas, tema que luego será política de Estado central en el correísmo. Por su parte, el punto siete encomienda la necesidad de una nueva ley educativa, asunto que también el correísmo logrará hacer con la sanción de la LOEI de 2011. Vuelve a aparecer la cuestión de la desconcentración en el punto undécimo y se menciona en el punto décimo tercero que en cuanto a las "políticas educativas de mejoramiento de la calidad de la educación", sean incorporados nuevos espacios escolares que tengan en cuenta la identidad de las instituciones y la atención a las iniciativas de la sociedad civil (CNE, citado en Minteguiaga, 2017). Resaltamos este último ítem porque agrega el elemento de los "nuevos espacios escolares" en el camino de la mejora de la calidad educativa.

Finalmente, la tercera consulta llegó recién en 2004 y fue el evento clave que condujo a la posterior elaboración del Plan Decenal para la Educación. En esta tercera consulta se realizaron diversas recomendaciones sobre la necesidad de profundizar todo lo dicho en las consultas anteriores, tras diagnosticar que el país no había logrado lo que se habían propuesto. Para esta nueva consulta dirigida a maestros, profesoras, estudiantes, los puntos principales fueron la educación inicial, básica y bachillerato de calidad, una política integral de recursos humanos, desconcentración, descentralización, participación y rendición de cuentas (La Hora, 28/10/2004).

Pues bien, estas tres consultas nacionales expresan un recorrido interesante de recuperar porque dan cuenta de la existencia de ciertos nudos problemáticos que luego estarán presentes en algunas políticas centrales del correísmo. Es decir, la presencia de la discusión sobre descentralización y desconcentración que describimos anteriormente será retomada como una de las principales políticas de "gestión" que analizamos en el Capítulo 3. Asimismo, el rol que ocupa el Consejo Nacional de Educación también se verá ampliado respecto de su composición con la ley de educación sancionada en 2011. Esto se articula con otro gran debate sobre la rendición social de cuentas, la supervisión ciudadana de las políticas públicas y la participación social que anudamos como expresión de lo que llamamos como

racionalidad ciudadana[37]. Dicho conjunto de cuestiones se presenta fuertemente en las consultas y luego serán asuntos retomados por el correísmo para llevar a cabo los informes ministeriales y la promoción consejos sociales de participación diversos. También en este punto operan los discursos de la transparencia en la gestión pública y de terminar con la corrupción de los gobiernos pasados que no rendían frente a la ciudadanía sobre sus acciones como servidores públicos. Finalmente, otro asunto que nos parece importante destacar es que se observa cierto contraste entre los actores no estatales convocados por el CNE en las consultas como actores habilitados para los acuerdos nacionales en materia educativa y el rol del Ministerio como máxima autoridad educativa que prima en el correísmo. Acuerdos nacionales que se dieron en el marco de una época de mucha inestabilidad política general, tal como se señaló anteriormente. Hallamos que este contraste, junto con las propuestas de descentralización y el rol del CNE conforman una serie de marcas en la historia reciente de las políticas y discusiones educativas en Ecuador que podemos leerlas como un preludio necesario para la construcción del discurso sobre "la necesidad de recuperar la rectoría del Estado" que será emblema del discurso gubernamental entre 2007 y 2017, como se verá en apartados sucesivos.

A continuación, presentamos un documento fundamental que también forma parte de la etapa previa al correísmo y que es posible entender su importancia y contenido teniendo en cuenta las consultas expuestas anteriormente. La conjunción de las consultas con el Plan Decenal expresan que en Ecuador hubo un camino trazado socialmente en términos de discusiones sobre la cuestión educativa que le permitió al correísmo llevar adelante determinadas acciones. Es decir, el correísmo, de algún modo, fue un eco de este proceso anterior.

El Plan Decenal para la Educación fue aprobado en el gobierno de Alfredo Palacio y fue el eje en torno del cual se proyectaron varias de las políticas educativas durante los tres gobiernos de Rafael Correa. Su escrito base fue propuesto por el Ministerio de Educación al Consejo Nacional de Educación en junio de 2006 (RC, 2007). El CNE, como se dijo, es un organismo consultivo, integrado por representantes de distintos sectores no estatales (familias, comunidades, pueblos), sindicatos y funcionarios públicos. El CNE está dirigido por el Ministro/a de Educación y a la reunión de presentación del plan se convocó a otras organizaciones u organismos como el Contrato Social, Unicef, el Ministerio de Economía y el Comité Empresarial. En las rendiciones de cuentas que más adelante analizamos, se afirma

37 Desarrollaremos este concepto un poco más abajo en la sección 2.6.

que el Plan fue sometido a la discusión en decenas de foros jurisdiccionales, con la participación de mucha diversidad de actores hasta llegar a la consulta popular nacional (RC, 2007). El Plan fue aprobado por el "sí" de más del 66% de quienes ejercieron el derecho al voto.

Las acciones aprobadas en el Plan Decenal fueron:

1. Universalización de la Educación Inicial de 0 a 5 años.
2. Universalización de la Educación General Básica de primero a décimo.
3. Incremento de la población estudiantil del Bachillerato hasta alcanzar al menos el 75% de los jóvenes en la edad correspondiente.
4. Erradicación del analfabetismo y fortalecimiento de la educación de adultos.
5. Mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento de las instituciones educativas.
6. Mejoramiento de la calidad y equidad de la educación e implementación de un sistema nacional de evaluación y rendición social de cuentas del sistema educativo.
7. Revalorización de la profesión docente y mejoramiento de la formación inicial, capacitación permanente, condiciones de trabajo y calidad de vida.
8. Aumento del 0.5% anual en la participación del sector educativo en el PIB hasta el año 2012, o hasta alcanzar al menos el 6% del PIB.

En principio, la cuestión de la calidad afirmada explícitamente aparece en el punto 6, asociada a la cuestión de la evaluación y la rendición social de cuentas. Si bien luego veremos que algunas de las políticas van a mostrarse asociadas a otros enunciados, es interesante que en el único punto en que aparece nombrada sea en evaluación, coincidente con los enfoques que vinculan la "mejora de la calidad" a mediciones y resultados. No obstante, también se presenta en relación con las rendiciones sociales de cuentas, ampliando la cuestión a la necesidad de transparentar las acciones de gobierno y, a la vez, que ese proceso tenga supervisión estatal y ciudadana.

El proceso de tratamiento del PDE tuvo como protagonista a Raúl Vallejo ya que ocupaba el máximo cargo del Ministerio de Educación y fue uno de sus mayores impulsores. En una de las entrevistas realizadas para la presente investigación, un entrevistado afirma que el Plan Decenal era casi una "Biblia" para el Ministerio, por cuanto debía ser aprehendido por todo su personal como guía rectora de la política educativa[38]. En la primera rendición del correísmo, del 2007, esto se evidencia porque está elaborada en función de las 8 políticas del

38 En dicha entrevista también se afirma que el Plan Decenal comienza a abandonarse como guía en torno a la cual giran todas las políticas educativas con la llegada de Augusto Espinosa al Ministerio, alejándose del perfil más pedagógico que tuvo el Ministerio con Raúl Vallejo y Gloria Vidal.

plan, demostrando el grado de cumplimiento de cada una. En palabras propias, el PDE aprobado por consulta popular significó: "Un mandato que hizo del Plan una política de Estado, la Agenda de la Ciudadanía para que, no importa qué gobierno o qué ministra o ministro ejerza el cargo, las políticas educativas tengan continuidad en el mediano y largo plazo" (Vallejo, 24/10/2017).

2.5 La llegada de Alianza País y su propuesta de gobierno

Este proceso pre correísta, finalizó con la campaña electoral del 2006 que llevó al triunfo del primer gobierno de Alianza PAÍS (Patria Altiva y Soberana). Dicha fuerza política presentó[39] su plan de gobierno 2007-2011(Alianza PAÍS, 2006) donde estipulaban ejes programáticos para la "transformación radical del Ecuador", a partir de 5 revoluciones: 1. Revolución Constitucional y Democrática, 2. Revolución Ética, 3. Revolución Económica y Productiva, 4. Revolución Social (también llamada como la revolución en salud y educación) y 5. Revolución por la Dignidad, la Soberanía y la Integración Latinoamericana. En el documento se insiste en que no se trata de cualquier revolución, sino de aquella que permita la construcción de un nuevo país, una nueva democracia y de hacer política también de forma renovada. Afirma que la práctica política debe ser alegre, esperanzadora, *participativa* y *transparente* y el proyecto de gobierno a construir presentado como progresista, viable, capaz de transformar las estructuras de poder y de los modos de construir al Estado. El discurso del cambio radical es argumentado a partir de la situación del Ecuador en 2006, con un pasado inundado de corrupción, "burocracia obsoleta", "oligarcas dueños del país", "partidocracia", "imposiciones foráneas" y "traidores a la patria". La invitación al cambio es a toda la ciudadanía, con un fuerte énfasis en que ese giro no es en pos de un beneficio personal sino colectivo y que el proceso no se agota en el momento electoral. Esto último se presenta de un modo que parece querer alejarse de los enfoques mesiánicos sobre el ejercicio de la dirección política y plantear no sólo la participación social como eje de la nueva democracia sino la necesidad de objetivos de larga duración.

Es interesante analizar el uso de las temporalidades diversas en el ejercicio político y ello como forma de presentar comunicacionalmente un proyecto político: los cambios deben ser inmediatos y contundentes (en el documento aparece la palabra "subversivo" adjetivando a "cambio") pero a la vez capaces de trascender una elección y promover cambios estructurales profundos. El proyecto de Alianza País propone un Estado Social de Derecho

39 El documento tiene fecha 12/05/2006 y para su elaboración participaron expertos, profesionales y sectores sociales diversos.

que garantice seguridad y justicia a la ciudadanía, cuyas instituciones sean independientes y despartidizadas y con una democracia representativa que profundice en la elaboración de dispositivos de rendición de cuentas y de participación[40]. La igualdad, la libertad y la equidad son valores presentes en este plan de gobierno, lo cual acompaña también la figura de la ciudadanía con derechos y de un Estado que debe ser el garante de los mismos, con el compromiso de toda la sociedad.

Sobre la cuestión internacional de Ecuador, el documento es contundente respecto a rechazar propuestas como los Tratados de Libre Comercio por ser una "propuesta depredadora de la vida misma en tanto anuncia la profundización del modelo neoliberal y una creciente sumisión antiética del ser humano al poder monopólico nacional y a las empresas transnacionales, amenazando, además, las posibilidades de una integración regional en el sur" (p. 7). En este sentido, se propone construir un país que en forma consciente ceda parte de su soberanía nacional para que "haga realidad el sueño de Bolívar, en el marco de la construcción de la Patria Grande, en donde prime el respeto y defensa de los derechos de las personas, de las comunidades, de los pueblos y de los Estados" (p. 10). Destacamos estas definiciones sobre la política internacional porque forma parte del conjunto de elementos que hacen a las posturas anti neoliberales de las décadas anteriores y que se suma a los enunciados que analizamos en el Capítulo siguiente sobre el "no volver al pasado" que tanto se repite incluso en documentos educativos. Estas posturas en contra del neoliberalismo le permiten a Ecuador posicionarse junto a países con quienes compartió este enfoque de proyección latinoamericana como Venezuela (en los gobiernos de Hugo Chávez Frías y Nicolás Maduro), Bolivia (con Evo Morales), Argentina (con Néstor Kirchner y Cristina Fernández) y Brasil (con Lula Da Silva y Dilma Roussef). En otras cuestiones, como puede ser la política educativa, Ecuador presenta particularidades que lo llevan a no ser tan similar a países como Venezuela o inclusive la Argentina.

El documento también le dedica un espacio importante a la explicación del enfoque que proponen para el país en términos de *desarrollo*, esto es, "más que el incremento de la riqueza, la satisfacción de las necesidades intrínsecas del ser humano" (p. 14). Si bien excede los límites de la presente investigación problematizar los enunciados sobre el desarrollo y sus vinculaciones con la cuestión del "Buen Vivir", el horizonte del "desarrollo" aparece recurrentemente cuando se trata de reflexionar sobre los fines de la educación para Ecuador.

40 Sobre la cuestión del Estado Social de Derecho volvemos en el último capítulo, así como retomamos el tema de la "despartidización".

Esto es que además de la necesidad de formar una ciudadanía responsable y participativa o de preparar a los y las estudiantes para el trabajo, la política educativa en el período que estamos analizando se propone como enfoque y como meta la construcción de una sociedad orientada hacia el desarrollo nacional, el buen vivir, la armonía con el medio ambiente, el desarrollo humano integral[41].

Finalmente, en relación con el problema de la calidad educativa, el documento señala lo siguiente al momento de explicar la Revolución educativa y de la salud:

> Una educación de calidad para todos y a lo largo de la vida, implica una *reforma* permanente y profunda del aparato educativo, la cual será viable siempre y cuando se promueva el desarrollo del pensamiento complejo, la investigación transdisciplinaria y la incorporación selectiva, pero firme, de las tecnologías de información en las que se mueve y se moverá el mundo. En este sentido, la educación se constituirá en la piedra angular sobre la cual se sustentará nuestro compromiso de alcanzar el *desarrollo humano* integral. (p. 38, énfasis nuestro).

Como se muestra, son diversos los elementos que se articulan en torno a "educación de calidad para todos", lo que expresa la multidimensional de sus implicancias. A esto le sumamos la definición según la cual la educación, para que sea de calidad y en tanto es un derecho humano, deba ser garantizada por el Estado. El documento propone estrategias a corto y mediano plazo y otras para el largo plazo, enfocadas hacia "la era del *conocimiento* y la *información*" (p. 36, énfasis nuestro). Entre estas últimas destacamos las siguientes: (1) el desarrollo de una educación básica para todos los niños y las niñas, (2) la promoción del aprendizaje permanente de los recursos humanos del sistema educativo nacional, (3) el desarrollo de una *reforma educativa*, (4) la transformación de la *gestión administrativa* del Ministerio, (5) la generación de políticas para que el cuerpo docente se vuelva a convertir en intelectual y profesional y (6) la articulación con el Ministerio de Economía "a fin de que las propuestas educativas dejen de ser un listado de aspiraciones no realizables, localizando los recursos que mandan la constitución" (p. 37). Este conjunto de propuestas no sólo vuelve sobre lo dicho respecto de la heterogeneidad que presentan estas formulaciones, sino que da lugar para mostrar tres conjuntos de problemas educativos que serán recurrentes en los análisis que hacemos a continuación en relación con la calidad. En primer lugar, aparece el objetivo de "la educación básica", cuando se trata de una meta educativa que se repite hace

41 Excede los márgenes de la presente investigación hacer un análisis específico sobre la cuestión del desarrollo humano integral. Para ello, sugerimos ver, por ejemplo, ver, por ejemplo, Álvarez Leguizamón, S. (2008). *Pobreza y desarrollo en América Latina, El caso de Argentina*. Salta: EUNSA, Editorial de la Universidad Nacional de Salta.

décadas en toda América Latina y sigue colocándose como pendiente; en segundo lugar, se presenta a los y las docentes como quienes deben formarse y perfeccionarse para volver a ocupar un rol que es necesario revalorizar y resignificar; en tercer y último lugar, se puede enlazar el objetivo de una reforma educativa general (a pesar de que es presentado como un punto más de todos los objetivos propuestos) con la búsqueda de desconcentrar y descentralizar el sistema educativo y con el establecimiento de metas posibles de ser medidas y evaluadas. Esto último será traducido en el correr de los gobiernos de Correa en la puesta en marcha de rendiciones de cuentas anuales, estándares de evaluación de aprendizaje, desempeño profesional, infraestructura y gestión y en toda una nueva estructura organizativa del Ministerio en zonas, distritos y circuitos educativos.

2.6 La educación en Ecuador entre 2007-2017

A. Los gabinetes educativos de Rafael Correa

La cuestión educativa, como se dijo, fue uno de los objetivos prioritarios del programa de gobierno ofrecido por Alianza País para las elecciones del 2006 en Ecuador. Esto se repite en distintos momentos del período en cuestión, a través de documentos públicos y legislaciones varias. Los tres mandatos presidenciales de Rafael Correa como presidente de Ecuador supusieron tres ejecutivos distintos en la cartera educativa:

Cuadro 13: Gabinetes educativos en los gobiernos de Rafael Correa 2007-2016

Ministerio de Educación Nacional			
Período	2007-2010	2010-2013	2013-2016
Ministro/a	Raúl Vallejo	Gloria Vidal Illingworth	Augusto Espinosa
Viceministro/a	Gloria Vidal Illingworth	Pablo Cevallos Estarellas	Freddy Peñafiel

Elaboración propia.

El primer gabinete educativo estuvo presidido por Raúl Vallejo y como viceministra a Gloria Vidal Illingworth, quien luego sería ministra. Desde diciembre de 2005, Vallejo ocupó el cargo máximo de la cartera educativa y al asumir Correa fue ratificado como ministro, ejerciendo ese lugar hasta el 10 de Abril del 2010. El segundo gabinete ministerial estuvo al mando de Gloria Vidal Illingworth y Pablo Cevallos Estarellas como viceministro, dupla ejecutiva que se extendió hasta 2013. Finalmente, el tercer cambio y último de Correa, tuvo a Augusto Espinosa como ministro junto a Freddy Peñafiel de segundo. Espinosa estuvo en funciones hasta noviembre del 2016 cuando se volcó a su candidatura como asambleísta,

momento en el cual asume como ministro Freddy Peñafiel. En los casos de Vallejo y Vidal, se tratan de dos funcionarios con carreras de base vinculadas a lo educativo, en tanto el primero es Licenciado en Castellano y Literatura, luego Magister en artes y Doctor y la segunda Profesora de Segunda Enseñanza con especialidad en Lengua y Literatura (Vallejo también lo es y por la misma universidad: la Católica de Santiago de Guayaquil). Espinosa, por el contrario, es Licenciado en Economía con una maestría en Economía con mención en Política Económica y Desarrollo y otra en Administración con especialización en finanzas. Durante el gobierno de Gloria Vidal se sancionó la Ley Orgánica de Educación Intercultural como ley rectora del sistema educativo, en reemplazo de su anterior, sancionada en 1983. En coincidencia con buena parte de los sistemas educativos de la región que sancionaron leyes marco para la educación en la primera década de los dos mil, Ecuador no fue la excepción. Por otro lado, Pablo Cevallos Estarellas supo trabajar tanto con Vallejo, como luego con Vidal. Primero pasó por funciones ligadas a la comunicación, por su condición de periodista, para luego ir adquiriendo nuevos roles hasta llegar a ser el segundo del Ministerio (cargo que ocupó hasta los primeros meses de la gestión de Espinosa). Notamos entonces la continuidad tanto de Vallejo, como de Vidal y de Cevallos Estarellas en la cartera, condición favorable a la perdurabilidad y sostenimiento de ciertas políticas, según algunas de las entrevistas realizadas.

B. Objetivos, misiones y estructura del Ministerio de Educación

La función ejecutiva en la materia le corresponde a la Autoridad Educativa Nacional y es ejercida por un Ministro o Ministra, según establece el artículo 21 de la LOEI. En la Web Oficial del Ministerio de Educación, al momento de realización del presente apartado (agosto del 2016), se afirma que su misión es la de:

> Garantizar el acceso y calidad de la educación inicial, básica y bachillerato a los y las habitantes del territorio nacional, mediante la formación integral, holística e inclusiva de niños, niñas, jóvenes y adultos, tomando en cuenta la interculturalidad, la plurinacionalidad, las lenguas ancestrales y género desde un enfoque de derechos y deberes para fortalecer el desarrollo social, económico y cultural, el ejercicio de la ciudadanía y la unidad en la diversidad de la sociedad ecuatoriana. (parr. 1)

Como visión se propone brindar una educación "centrada en el ser humano" con:

> calidad, calidez, integral, holística, crítica, participativa, democrática, inclusiva e interactiva, con equidad de género, basado en la sabiduría ancestral, plurinacionalidad, con identidad y pertinencia cultural que satisface las necesidades de aprendizaje individual y social, que contribuye a fortalecer la identidad cultural, la construcción de ciudadanía y que articule los diferentes niveles y modalidades del sistema de educación. (parr. 2)

Asimismo, establece valores que el Ministerio se propone llevar adelante, como ser, la honestidad para tener comportamientos *transparentes*; la justicia para reconocer las buenas acciones y evitar que se produzcan actos de *corrupción*; respeto para con las leyes, las normas y las memorias colectivas; la paz para fomentar la confianza en las relaciones y saber reconocer los derechos de las personas; la solidaridad entre la ciudadanía para conseguir fines comunes; la *responsabilidad* para perseguir los compromisos asumidos y tener presente las consecuencias de las decisiones tomadas; y el *pluralismo* para fomentar la libertad de opinión y de expresión de las ideologías, pensamientos y personalidades. Esta enumeración muestra una cantidad de principios que rigen la función pública, tema muy vinculado al discurso sobre el rol de los funcionarios y funcionarias como servidores públicos. Si bien este tema es retomado en el final del Capítulo 3, analizamos algunas cuestiones en esta sección. Como se observa, se trata de valores que no necesariamente son exclusivos de aquellas personas con funciones en la cartera educativa, sino que podrían ser para todas las responsabilidades públicas. Notamos entonces que la transparencia, la lucha contra corrupción y la responsabilidad se conjugan con las normas, los derechos, la ciudadanía y el pluralismo. Por un lado, el discurso político del correísmo está muy permeado de la búsqueda por dejar atrás las prácticas neoliberales y por la denuncia constante hacia la corrupción presente en el Estado tras la "larga noche neoliberal" (Correa, 2010). Por el otro, este conjunto de cuestiones nos remite a un debate muy rico sobre todo en el campo de la ciencia política en torno a la "gobernabilidad" y cuáles son los atributos que adquiere un gobierno una vez legitimado por el voto popular.

Al respecto, Luis Aguilar Villanueva (2007) propone pensar que uno de los problemas sociales de análisis más importantes de los Estados de derecho en el presente tiene que ver con que una vez resuelto que los gobiernos sean elegidos democráticamente (esto es, que tengan validez institucional), la cuestión se traslada a su "competencia o validez directiva". Esto implica que estamos frente a gobiernos que habiendo cumplido con las condiciones institucionales (también llamadas por Aguilar como "componentes políticos") de estar sometido a las leyes, de respetar los derechos humanos, de ser transparentes y rendidores de cuentas, la tarea que tienen por delante es poder efectivamente lograr la dirección de lo ya conseguido. Y esto supone saberes técnicos y científicos particulares y "prácticas políticas de relación con los ciudadanos (agentes sociales, económicos, políticos), las cuales van más allá de la simple observancia de las prescripciones legales aun si las acaten en su actuación" (p. 9).

La enumeración de valores descrita no refiere a saberes técnicos o administrativos, pero sí a prácticas políticas y a elementos del rol político e institucional, esto último asociado más al "sujeto gobierno" que Aguilar Villanueva plantea como ya problema resuelto. Por el contrario, entonces, consideramos que la enumeración de valores que deben tener quienes ocupen tareas en el Ministerio de Educación tiene que ver con reafirmar los atributos políticos y las prácticas necesarias para sostener y nombrar la validez institucional lograda y, a la vez, para que eso sea condición para la validez directiva. El recurso de enunciar los valores y volver sobre los discursos de la transparencia, la corrupción y la eficiencia en forma recursiva en los documentos de gobierno tiene la fuerza de "crear la cosa nombrada", ejerciendo el efecto de teoría, como señala Myriam Feldfeber (2003) recuperando a Pierre Bourdieu. Es decir, la repetición de ciertas formulaciones parecería funcionar como modo de nominar, clasificar, imponer nombres a ciertas prácticas. Esto no es más que una expresión de una disputa por difundir una cierta visión del orden social, que si bien no opera en el vacío porque hay condiciones pre existentes, presiona para volverlo dado.

En materia de objetivos ministeriales y a partir del rastreo en la web oficial, agrupamos los propósitos que se enuncian en las siguientes cuatro categorías (énfasis nuestro):

- De expansión: necesidad de incrementar la *cobertura* en los tres primeros niveles de educación, es decir, desde el inicial al bachillerato, reducir las dificultades en el acceso a la educación de jóvenes y adultos e incrementar los *servicios educativos* para los estudiantes con discapacidad o necesidades educativas especiales.
- De calidad: incrementar la calidad tanto del aprendizaje de los estudiantes como de la gestión escolar, aumentar "las capacidades y el desempeño de calidad del *talento* humano especializado en educación" y del personal del propio Ministerio.
- De financiamiento: aumentar el *uso eficiente* del presupuesto destinado a educación.
- De estructura organizativa: incrementar la *eficiencia operacional* con énfasis en la desconcentración administrativa y financiera del Ministerio.

Todos estos objetivos tienen su correlato en distintas acciones de gobierno e incluso forman parte del Plan Decenal y de las rendiciones de cuentas. Nótese que el problema de la calidad no se presenta ni como de acceso y egreso del sistema, ni como un asunto de financiamiento u organizativo. Al menos en la enunciación de los objetivos del Ministerio, la cuestión va asociada al aprendizaje, a la gestión y a los "recursos humanos" especializados

(docentes y servidores), asuntos que son traducidos a estándares y a elementos posibles de ser evaluados. Sobre esto volvemos en el Capítulo siguiente.

Ahora bien, este Ministerio[42] ofrece una estructura con cambios radicales en relación con lo establecido por la ley educativa de 1983, que son novedad del correísmo y que impacta en el problema de la calidad educativa por ser presentada en las entrevistas realizadas como una de las políticas más importantes del gobierno. Sin embargo, como se analiza en el Capítulo siguiente, la cuestión de la organización ministerial aparece en las rendiciones de cuentas como temas de gestión y no de calidad. En las últimas rendiciones de cuentas del correísmo, las políticas educativas son presentadas como de "gestión", "calidad" o "cobertura" y el asunto relativo a los niveles *central* y *desconcentrados* del Ministerio se muestra como "de gestión". Que sean categorizados de ese modo nos genera interrogantes respecto a las diferencias entre una política "de calidad" y otra "de gestión" y a cuáles son los atributos para que una acción sea calificada en una u otra manera. La misma tiene cuatro niveles de gestión (artículos 25 al 30 – LOEI): uno de carácter central y tres desconcentrados: zonal intercultural y bilingüe, distrital intercultural y bilingüe y circuitos educativos interculturales y bilingües[43]. Asimismo, el conjunto de distritos conforma una zona educativa desde donde se ejerce control, planificación y coordinación en el territorio que le corresponde, atento al nivel central que ocupa principalmente el Ministerio. Al 2017, el Ministerio presenta 9 zonas educativas, 140 distritos y 1117 circuitos educativos, además de todas las áreas, secciones y direcciones que posee.

En términos de estructura, el Sistema Nacional de Educación (en adelante, SE) presenta otras dos organismos y una institución educativa que expresan lo que consideramos que son políticas que apuntan a la *centralización* del sistema, en tanto son acciones sobre problemas educativos que se institucionalizan en dispositivos de alcance nacional y en cuya

42 Vale aclarar que en la Rendición de Cuentas del 2009 la estructura de niveles que presentamos es presentada como la organización del sistema educativo, mientras que en la LOEI aparecen como la organización de la Autoridad Educativa Nacional. A los fines de nuestro análisis aclaramos porque en éste apartado y en el cuadro que se anexa comparativo entre la ley de 1983 y la LOEI los inscribimos como niveles del Ministerio de Educación. También esto sirve para diferenciar estos niveles organizativos de los niveles del sistema, en relación a la enseñanza y aprendizaje (inicial, básico, bachillerato, superior).

43 Los circuitos son: "conjuntos de instituciones educativas públicas, particulares y fiscomisionales, organizadas en red, en un espacio territorial delimitado por criterios poblacionales, geográficos, étnicos, culturales y ambientales. Las instituciones educativas públicas estarán vinculadas a una sede administrativa para gestionar los recursos y la ejecución presupuestaria. Es decir, estos circuitos garantizarán que los recursos lleguen de forma oportuna a cada institución educativa" (RC 2009: 80).

Los distritos son: "conjuntos de circuitos donde se atenderán todos los trámites, evitando que la comunidad tenga que acudir hasta las capitales provinciales o hasta la capital de la República para resolver papeleo burocrático. A través de los distritos, se planificará la oferta educativa, se brindará asesoría educativa a los circuitos, se realizará control sobre el uso de recursos educativos y se fortalecerán las particularidades culturales de un territorio". (RC 2009: 81).

estructura la Autoridad Educativa Nacional ocupa un lugar clave. Nos referimos al Consejo Nacional de Educación, al Instituto Nacional de Evaluación Educativa y a la Universidad Nacional de Educación. El primer organismo ya existía desde décadas pasadas, pero con el correísmo amplía su composición[44] notoriamente, por ejemplo, al agregar al titular del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe, a un/a delegado/a de las municipalidades del Ecuador, a otro/a por los gobiernos rurales, a cuatro representantes (y no dos como establecía la ley anterior) del magisterio, a representantes de padres de familia, de las nacionalidades indígenas, de los pueblos monturbios y afroecuatorianos y un espacio reservado para la "silla vacía" con derecho a voto, para la comunidad. Esta ampliación fue una medida a favor de la participación ciudadana y responde, entre otras cuestiones, a la nueva forma de gestión pública que propone el correísmo (tema sobre el cual volvemos en el apartado sobre los Planes Nacionales de Desarrollo) y a lo que emparentamos con lo que llamamos como *racionalidad ciudadana*. Con esto último referimos, entre otras cuestiones, a la generación de instancias participativas, deliberativas y democráticas que aspiran la interpelación a las personas en su calidad de ciudadano o ciudadana. Tales sujetos bajo estas lógicas pueden adquirir mayor protagonismo en la "cosa pública" y ser reposicionados en un lugar más activo. Además de tales actores, el CNE está integrado por "servidores públicos" titulares de la Autoridad Educativa Nacional, el Instituto de Evaluación Educativa, la Secretaría Nacional de Educación Superior y la Secretaría Nacional de Desarrollo y Planificación (artículo 23 de la LOEI). Como se explica en el apartado sobre la previa al correísmo, el CNE ya ocupaba un lugar central en las discusiones sobre los acuerdos nacionales educativos y con la LOEI se reafirma el carácter de ser el "organismo permanente de orientación y consulta de la Autoridad Educativa Nacional" (artículo 23).

El segundo organismo al que hacemos referencia es el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (en adelante, Ineval), surgido luego de la LOEI, que en su artículo 67 establece su creación. Allí se define que el instituto tendrá autonomía administrativa, financiera y técnica para la promoción de la calidad educativa y esto supone que, si bien su tarea principal es ocuparse de la evaluación integral interna y externa del Sistema Nacional de Educación, eso no lo vuelve parte integrante del Ministerio. Responde a las necesidades de la autoridad central y a sus estándares (el Ministerio debe proveerle al Ineval la información que

44 En la ley de educación anterior, de 1983, en su artículo 26 establece que el Consejo estaba formado por a) El Ministro de Educación o su Representante, b) Un Rector universitario o politécnico representante del Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas, c) Dos representantes por el Magisterio Nacional, uno por el Magisterio Fiscal y otro por el Magisterio Particular no universitario y, d) Un representante del Consejo Nacional de Desarrollo.

sea relevante a su trabajo), pero en relación con el lugar que ocupa en el organigrama estatal, el Ineval es parte de la estructura de Presidencia (Presidencia, 7 de agosto de 2017). Dentro de sus funciones, se estipula que deberá establecer los indicadores de calidad de la educación y que estos se aplicarán mediante las evaluaciones continuas de la gestión educativa de las autoridades, del desempeño de directivos y docentes, de la gestión escolar, del currículum, del rendimiento de las y los estudiantes, entre otros (artículo 68). En el Capítulo siguiente se explican las distintas evaluaciones que ocupan al Ineval y se analizan ciertas formulaciones sobre la importancia de estas tareas en función de nuestro problema de investigación.

El tercer organismo que incluimos en este apartado es la Universidad Nacional de Educación, creada en el artículo 76 de la LOEI con el objetivo de fomentar el ejercicio de la docencia y la tarea de articular con los institutos de formación pedagógica. Esta universidad la entendemos como instancia de centralización del poder educativo porque se encuentra dirigida en lo académico, administrativo y financiero por la Autoridad Educativa Nacional.

Finalmente, mencionamos algunos aspectos de los seis programas encontrados al momento de realización de la presente investigación en la Web oficial del Ministerio: Educación para la Democracia y el Buen Vivir, Estándares de Calidad Educativa, Fortalecimiento del Inglés, Sistema Nacional de Evaluación, Unidades Educativas del Milenio y Fusión de establecimientos. En principio, llama la atención que estos programas se presenten como tales, cuando entre sí son de muy diversa constitución y sentido. Es decir, Educación para la Democracia y el Buen Vivir, por ejemplo, remite a una de las Direcciones Nacionales del Ministerio, el tercero es en sí mismo una acción de gobierno y el Sistema Nacional de Evaluación remite a todo un conjunto de acciones, traducibles en diversas estructuras ministeriales, que no podrían reducirse a la categoría de "programa". Podríamos decir, sin embargo, que es la manera en que el Ministerio presenta aquello que son sus principales acciones para el logro de los objetivos y misión antes enunciados.

El programa Estándares de Calidad Educativa resulta relevante para nuestra investigación por su nombre y porque remite a una de las categorías con las cuáles agrupamos los objetivos ministeriales anteriormente. En la explicación del programa y en la búsqueda de contestar la pregunta acerca de qué es la calidad educativa, el Ministerio establece que primero es preciso definir qué *tipo de sociedad* busca construir, por cuanto un sistema educativo será de calidad en tanto logre alcanzar la meta que se propone. El segundo criterio que establece para que exista calidad es el de la *equidad*, entendiendo por ello a la posibilidad

de acceso, permanencia y culminación del proceso educativo de todas las personas. En síntesis, afirma:

> Nuestro sistema educativo será de calidad en la medida en que dé las mismas oportunidades a todos, y en la medida en que los servicios que ofrece, los actores que lo impulsan y los resultados que genera contribuyen a alcanzar las metas conducentes al tipo de sociedad que aspiramos para nuestro país (parr. 4).

En este pasaje se amplían los objetivos ministeriales que sólo hablan de calidad en materia de aprendizaje, gestión y talento humano, a la equidad y al sistema que tenga como horizonte de sentido a la sociedad que el proyecto político propone (en este caso esto puede ser presentado como "sociedad del conocimiento", "del Buen Vivir", etc.).

Una segunda pregunta que introduce el programa remite a los estándares y los define como la estrategia para ayudar a supervisar la gestión de quienes habitan el sistema educativo y contribuir a su mejora continua. Son, entonces, orientaciones que expresan metas que el sistema necesita para ser de calidad[45]. Identifica tres tipos de estándares[46] según sobre qué o quiénes "se aplican". Si son sobre estudiantes, refieren a las ñdestrezas ò de cada disciplina que las y los estudiantes deben aprehender y verse reflejado en sus ñdesempeños ò Si remiten a los y las docentes, se definen como las descripciones de aquello que deben hacer para que sus estudiantes lleguen a los aprendizajes que se esperan. Como tercer tipo, aparecen los estándares que se aplican para las escuelas, referidos a los procesos de gestión y prácticas. Sean de uno o de otro tipo, se proponen tener determinadas características: ser objetivos, estar referidos a logros *observables* y *medibles*, ser fáciles de comprender, estar inspirados en *ideales* educativos, estar basados en *valores* ecuatorianos y universales, ser *comparables* con estándares internacionales y constituirse en un desafío para quienes hacen parte del sistema. Sobre los estándares educativos y la relación de cada uno con el problema de la calidad, volvemos en el Capítulo 3.

C. Estructura del Sistema Educativo

En este apartado presentamos la estructura general del sistema educativo de Ecuador, así como algunas instancias importantes en término de gobierno para conocer ciertos cambios

45 Vale mencionar que luego de establecer que el objetivo general de los estándares es "ser orientadores y útiles para el monitoreo de los actores del sistema", presenta "otros usos más específicos". Entre estos usos se destacan el ser proveedores de información para familias y la comunidad en general sobre lo que debe ser la educación (y por ende, señalar lo que es posible de ser exigido), el proveer información para los actores del propio sistema en vistas de determinar qué se debe aprender, qué se debe enseñar, cómo es un buen docente y cómo se pueden mejorar o fortalecer los resultados de las evaluaciones y el ofrecer información a las autoridades educativas para la toma de decisiones.

46 Advertimos que la web oficial primero afirma que existen tres tipos de estándares y luego define cuatro, pues agrega los "estándares de Infraestructura".

educativos sucedidos durante el correísmo, en tanto abonan a la construcción del problema que aborda esta investigación. Para esto se incluyen algunos elementos de comparación entre la Ley Orgánica de Educación de 1983 y la Ley Orgánica de Educación Intercultural del 2011[47].

El SE se puede describir por la oferta que propone: educación escolarizada y no escolarizada. Dentro de la primera, el sistema presenta niveles diferenciados. Estos son Educación Inicial (en adelante, EI), Educación General Básica y el Bachillerato General Unificado. Según la LOEI, este Sistema Nacional se articula con el Sistema de Educación Superior. La *obligatoriedad* del sistema educativo va desde el primer año de la Educación General Básica (que supone la unidad del pre primario, los seis de la primaria y los tres del que era el "ciclo básico de la media") hasta el último año del BGU y se establece la *gratuidad* del sistema[48] hasta el tercer nivel de la educación superior, inclusive[49] (en la ley de 1983 la formación superior aparece muy pocas veces mencionada). La obligatoriedad consiste en trece años de escolaridad[50]. Asimismo, la LOEI establece en artículo 2, inciso y, que la educación pública en Ecuador es *laica*. El SE tiene tres modalidades: educación presencial, semipresencial y a distancia. La educación no escolarizada remite a la formación como proceso que dura toda la vida y no está relacionada con los currículos determinados para los niveles educativos. Finalmente, el SE presenta dos regímenes escolares llamados Costa y Sierra. El primero pertenece a la zona del litoral y las Islas Galápagos y sus clases comienzan de Abril de un año a Enero del siguiente. El segundo comprende la región interandina y amazonía y va desde Septiembre a Junio. En este apartado no nos detendremos sobre la educación escolarizada.

En el caso de la EI, según el reglamento de la LOEI se divide en dos subniveles: el Inicial 1 que va hasta los 3 años de edad y el Inicial 2 que va de 3 a 5 años. Desde el 2014 cuenta con currículo oficial para las escuelas públicas, particulares y fiscomisionales a nivel nacional. La LOEI establece que es obligación del Estado garantizar la educación inicial para quien desee o necesite, pero ésta no es prerrequisito de ingreso a la educación básica. La cuestión de la existencia del nivel inicial como tal y el rol del Ministerio de Educación como

47 Si bien entre una y la otra ley hubo otros documentos legislativos que introdujeron reformas parciales, son las dos leyes nacionales de educación más generales de las últimas décadas en Ecuador. Entre una y otra existió la Ley 150 de 1992 que introdujo reformas a la de 1983 pero no llegó a ser un reemplazo total (Minteguiaga, 2017).
48 En la LOEI la gratuidad de la educación se establece en el artículo 2, inciso gg, cuando se afirma que se eliminan todo cobro en concepto de matrículas, pensiones y otros rubros.
49 La cuestión de la gratuidad hasta el tercer nivel de la educación superior se encuentra formulada en los considerandos de la LOEI.
50 Sugerimos ver el cuadro con las edades, años de escolaridad y niveles educativos ubicados en la sección 2.2.

el organismo público encargado de proveerla conlleva en Ecuador una discusión fuerte de fondo relativa a la función del Estado para con los primeros años de la niñez. Esto se traduce por ejemplo, en si es el Ministerio de Educación quien debe garantizar la educación inicial o parvularia o si es tarea del Ministerio de Inclusión Económica y Social (en adelante, MIES) (ex Ministerio de Bienestar Social). También aparecen las familias como otro actor a hacerse responsable de la escolaridad. Esta tensión derivó en que la función educadora recayera históricamente sobre el MIES y las familias y que recién con el correísmo, Educación se hiciera cargo de, al menos, una franja de la niñez. Con la LOEI queda establecido que el Nivel Inicial 2 es tarea de Educación, mientras que el Nivel 1 es responsabilidad principal de las familias. A su vez, es con la misma ley que aparece por primera vez el "inicial" como Nivel, ya que en la norma de 1983 sólo se nombra el pre primario. El pre primario correspondía a los 5 años y es el que luego forma parte de la EGB, constituyéndose en su primer grado desde los años noventa[51]. La presencia en la LOEI puede pensarse como el saldo de aquella discusión sobre cuál es la tarea del Estado para con la niñez y, si bien sigue siendo un nivel no obligatorio en su totalidad, es un avance significativo.

La EGB está integrada por diez años de estudio, del primer grado al décimo, desde los 5 años en adelante. En la descripción que realiza el ME en sus documentos oficiales y en la LOEI, quienes concluyen los estudios de la EGB son ciudadanos y ciudadanas capaces de "sentirse orgullosos de ser ecuatorianos", de disfrutar de la lectura de un modo crítico y creativo, de preservar la naturaleza, de interpretar el uso de un idioma extranjero y de dos cuestiones más que resultan interesantes: la posibilidad de que puedan demostrar un pensamiento lógico, crítico y creativo para la resolución de problemas de la *vida cotidiana* y la capacidad de aplicar lo trabajado del currículo escolar en casos concretos y problemáticos. Por cierto, el vínculo entre la escuela y la vida, así como la cuestión de la "utilidad" del saber son dos contrapuntos muy trabajados en la sociología de la educación.

El BGU es para quienes hayan finalizado satisfactoriamente la EGB (la EGB aprobada es condición de ingreso al BGU), tiene una duración de tres años de educación obligatoria y lo "unificado" remite a una invención del correísmo que analizamos en los próximos párrafos. Este nivel educativo se propone tres objetivos, según el artículo 43 de la LOEI: preparar estudiantes con capacidades permanentes de aprendizaje y competencias ciudadanas, formar para el mundo laboral o "el emprendimiento" y preparar para continuar con los estudios

51 Una contradicción que presenta la LOEI y que es, para nosotras, una marca de toda la cuestión relativa al nivel inicial, es que los 5 años aparecen como parte del Inicial 2 y como el EGB preparatorio.

universitarios. Comparando los fines que establece la LOEI sobre el bachillerato y la ley de 1983, le LOEI agrega que este nivel debe preparar para que los y las estudiantes puedan elaborar sus proyectos de vida e integrarse a la sociedad como seres humanos responsables, críticos y solidarios.

Sobre las actitudes y capacidades que se espera del estudiantado por su tránsito en el BGU, se expresa lo siguiente en la página web del Ministerio de Educación (Mayo 2017):

- Que piensen rigurosamente, puedan resolver problemas, tomar decisiones, expresarse en forma escrita y oral y razonen numéricamente.
- Que sepan utilizar la tecnología de forma reflexiva para atender a la realidad natural.
- Que conozcan la realidad sociocultural e histórica propia y eso le permita participar de la vida en sociedad.
- Que sepan actuar como ciudadanos responsables, haciendo valer sus derechos y reconociendo valores como: la interculturalidad, la democracia, la tolerancia, el pluralismo, el esfuerzo, la disciplina, la solidaridad, el liderazgo, el compromiso social, la cooperación y la igualdad.
- Que cuiden la salud y puedan manejar sus emociones en la interrelación social.
- Que sepan emprender, es decir, ser proactivo y capaz de concebir y gestionar proyectos de emprendimiento económico, social o cultural útiles para la sociedad. Que formulen un plan de vida y lo lleven a cabo.

La mayoría de los ítems relativos a lo que se espera del estudiantado expresa una proyección hacia lo posible de aprehender en la escuela en relación con el desarrollo en su vida joven y adulta, lo cual adquiere sentido por ser el último nivel obligatorio de escolaridad. Se combinan elementos presentes en la normativa internacional de derechos humanos, como ser, la consideración como sujetos de derecho y los valores mencionados, con la llamativa ausencia de la referencia explícita al “trabajo” y su reemplazo por el “emprendimiento”. Con relación a los primeros elementos, la interpelación al sujeto ciudadano es interesante porque se muestra como una combinación entre derechos y deberes, lo cual se articula con la propuesta de un Estado de Derechos y Justicia que retomamos en el Capítulo 3. La cuestión de la interculturalidad también es una marca propia del sistema educativo ecuatoriano (y posiblemente de otros países) habida cuenta del lugar que ocupa el asunto tanto en la estructura del mismo como en los principios que guían la educación. Asimismo, tal diversidad incluye elementos que generan interrogantes, por ejemplo, sobre la relación entre la disciplina, el esfuerzo y el liderazgo con la interculturalidad. Parecen ser elementos de distinto

nivel pero que son expresados como si fueran parte de lo mismo. Por otro lado, si bien en la enumeración se observan acciones individuales y otras que abonan a la vida en comunidad y colectiva, la presencia de las formulaciones relativas al "emprender", a lo "proactivo" y a la "utilidad" de los proyectos económicos o sociales que las personas sean capaces de generar remite más a enfoques empresariales o "del mundo de los negocios". Es decir que no son nociones que hayan surgido primariamente en el campo educativo y tampoco hacen alusión al "trabajo" como articulador social o eje estructurador de una sociedad dada. La formulación "emprendedorismo" está vinculada a las "acciones voluntaristas" de las personas que generan "proyectos competitivos", bajo una concepción del mundo de desconexión entre los negocios y el sector productivo (Hurtado, 2017). Estas miradas parten de la premisa de que sean proyectos "acordes a la realidad" – o útiles – y culminan en la responsabilidad individual del éxito o el fracaso de tales emprendimientos. Es decir, que no se adecúen es culpa de las personas, cuando lo que suele existir por detrás de estas propuestas es un mercado interno fragmentado y desregulado, la inexistencia de políticas económicas de promoción de la industria nacional, la presencia de grandes beneficios impositivos para los sectores de las finanzas, etc. En este sentido, a la vez que entre los propósitos del BGU observamos todo un conjunto de capacidades vinculadas a lo que llamamos una *racionalidad ciudadana*, también hallamos marcas que generan interrogantes acerca de los supuestos *empresariales* de algunas formulaciones como las mencionadas.

El BGU está constituido por un tronco común a todas las y los estudiantes definido como de "aprendizajes básicos esenciales" y luego se puede elegir entre un Bachillerato en Ciencias o Técnico (en este último caso, el diploma es emitido con la orientación de la figura profesional elegida, por ejemplo, "con mención en electromecánica automotriz"). Asimismo, existe el llamado "Bachillerato Complementario" que puede ser artístico o técnico productivo. El cambio del anterior bachillerato a éste nuevo modelo es una de las medidas que el correísmo señala como uno de sus grandes éxitos[52]. Según algunas de las entrevistas realizadas para la presente investigación, el modelo anterior estaba signado por una excesiva especialización y dispersión curricular, siendo cuestionada la ausencia de base común de aprendizajes para todos los graduados. Esto es señalado como una desigualdad en términos de

52 En la cláusula transitoria sexta de la LOEI se establece que el BGU comienza entre 2011 y 2012 para todas las escuelas desde el primer curso de bachillerato y que se inicia la progresiva transición o el mantenimiento del modelo vigente para aquellos cursos que en el año lectivo 2010-2011 se encuentren cursando los segundos y terceros años del bachillerato (cláusula transitoria sexta). El año 2014 fue el primero en el que las universidades recibieron la primera camada de estudiantes graduados del BGU. El ingreso a ellas fue mediante la aplicación por primera vez de un examen de admisión único nacional.

que no todos tenían las mismas oportunidades. En palabras de los entrevistados, en efecto, señalan que este cambio "garantiza equidad en la distribución de oportunidades educativas". Este argumento va de la mano de otro, el cual refiere a que el bachillerato anterior requería a los estudiantes elegir una especialidad antes de los 14 años y que esto se volvía una manera de limitar las opciones futuras desde muy corta edad. A favor de este cambio, los funcionarios esgrimen que a partir del establecimiento del "tronco común", los y las estudiantes pueden adquirir determinados saberes para diversificar las opciones del futuro. En este sentido, el BGU cuenta con un currículo actualizado "que resalta la realidad ecuatoriana, siempre en relación con los contextos latinoamericanos y universales", puesto que el anterior era "poco pertinente para las necesidades del siglo XXI" (Web Oficial, parr. 9).

La diferencia entre ambos bachilleratos supone otra cuestión también, según la web oficial, y es que antes el modelo implicaba cierta idea del aprendizaje como "absorción", con metodología memorística y como sumatoria de datos e informaciones. El modelo actual apunta a la "adquisición" de conocimientos, habilidades y actitudes, pensando el aprendizaje como "duradero", "útil", "necesario" y en vínculo constante con "la vida cotidiana". La web del Ministerio resalta que los conocimientos del bachillerato deben tener sentido con la vida real, que los y las estudiantes deben poder entender y comprender lo que están analizando y recuperar los saberes previos. Asimismo, se busca que el aprendizaje sea interdisciplinario y que las asignaturas tengan vínculos con otras. Incluso también se afirma que los currículos deben ser flexibles, que se adapten a la "demanda social", a las "necesidades de una población joven ecuatoriana diversa" y a "la multiplicidad de formas de aprendizaje presentes en el aula". Las rupturas en la concepción de aprendizaje e incluso en el rol de estudiantes y docentes, vale decir, no es exclusiva del Ecuador, sino que forma parte de toda una discusión que se da en el campo educativo durante décadas con relación a las teorías del aprendizaje y a los sentidos de la educación. Discusiones que empiezan a tomar otras dimensiones cuando se empieza a establecer la obligatoriedad del nivel secundario, bachillerato o nivel medio, según el país que se trate.

Sobre la obligatoriedad de los niveles educativos es preciso recuperar el recorrido hasta llegar a lo establecido en la LOEI para entender algunos debates a su alrededor y los cambios entre el correísmo y los gobiernos previos. Nos parece pertinente describir parte del camino de ampliación de la escolaridad obligatoria porque además de suponer deberes para las familias, significan responsabilidades para el Estado en términos de garantizar las condiciones para que la obligatoriedad pueda llevarse a cabo. Asimismo, resulta interesante

anudar las novedades del correísmo en la materia porque, si bien los cambios que a continuación detallamos acompañan lo que sucedió en otros países que hicieron modificaciones similares, encontramos relación con cierto énfasis por lo cuantitativo presente en el discurso educativo (analizado con énfasis en el Capítulo 1). Con el agregado de más años de obligatoriedad, aparecen nuevas metas de cobertura a alcanzar y los interrogantes sobre la importancia de focalizar las políticas educativas sólo en el acceso a ese nuevo nivel o si también hay que hacer esfuerzos gubernamentales para garantizar la permanencia y el egreso.

La ley de Educación de 1983 estableció la obligatoriedad del nivel primario y hasta el ciclo básico del nivel medio (artículo 20). Por el contrario, la LOEI extiende la obligatoriedad hasta el fin del BGU, llevándola a trece años de escolaridad por la sumatoria de la EGB más el BGU tal como se anticipó al inicio del presente apartado. Si bien ya en la Constitución de 1998 se enuncian los niveles como "básico" y "bachillerato" (artículo 67), no siempre fue así ya que en la ley de Educación sancionada en 1983 se hablaba de "primario" y "medio" (artículos 14 y 20). Hacia el inicio de la década del noventa y al calor de las discusiones sobre la unidad pedagógica de todo el nivel primario, la definición de los alcances sobre "la educación básica", las tensiones con lo que ello implicaba en términos del derecho a la educación y el rol del Estado y las presiones de organismos internacionales de crédito que influyen fuertemente en la definición de las políticas educativas locales, se creó la estructura de la Educación General Básica (sin modificar toda la ley de 1983). Esta estructura pasó a tener 10 años de duración. Luego, la Constitución de 2008 estableció como obligatorios el nivel inicial, básico y bachillerato (artículo 28) y en la LOEI del 2011 se afirma que la obligatoriedad rige desde inicial al bachillerato (inciso ff, artículo 2) y en sus artículos 42 y 43 se estipula que son obligatorios el nivel de educación general básica (que demanda diez años de escolaridad) más tres años del nivel de educación del bachillerato.

Por otro lado, en el reglamento de la LOEI se especifica la composición de la básica, aclarando que el "subnivel Preparatoria" corresponde al primer año de la básica y se espera que suceda a los 5 años de niños y niñas (en la ley de 1983 se establecía que el Pre Primario era parte del sistema escolarizado, pero no lo definía como obligatorio).

Observamos entonces, como primer elemento importante, que en la Constitución de 2008 y en la LOEI aparecen tres años más de obligatoriedad, lo cual representa un avance significativo en materia de escolaridad y garantía del Estado y una novedad del correísmo. Como segundo elemento, notamos la formalización normativa de la EGB como un nivel

obligatorio que dura diez años. Como tercer elemento, destacamos el solapamiento mencionado al inicio del apartado sobre lo obligatorio del subnivel preparatorio y lo no obligatorio del Inicial 2, ambos para los 5 años. La formulación acerca de que el nivel inicial es obligatorio existente en la LOEI (inciso ff, artículo 2) presenta, pues, algunas contradicciones.

Estos cambios en la estructura del sistema educativo suponen, en primer lugar, las discusiones sobre si extender la escolaridad obligatoria hacia los primeros años de la niñez resulta una medida progresiva en términos de garantizar el derecho a la educación. Esto se vincula con lo señalado anteriormente acerca del lugar del Estado para con la niñez y el desarrollo de políticas hacia tal población desde una mirada más educadora o más de "bienestar". Según algunas entrevistas realizadas, que la LOEI no haya podido avanzar en establecer el nivel inicial como obligatorio desde los 3 o 4 años responde al debate sobre si el Estado debe exigirles a las familias que manden a sus hijos e hijas o si su tarea es garantizar que existan instituciones educativas y que sea optativa la decisión de asistir. En segundo lugar, conlleva los debates en torno al para qué del bachillerato y para quienes debe ser pensado el nivel. Más allá del carácter de "unificado" del BGU es preciso resaltar que la LOEI es transformadora al establecer que los tres últimos años sean obligatorios puesto que extiende el derecho a la educación a más población y empieza a tensar el carácter elitista que históricamente tuvo este nivel. Como también se expresó anteriormente, en buena parte de la región latinoamericana la primera década de los años 2000 es la que alberga la extensión de la obligatoriedad del nivel secundario. Por otro lado, la LOEI amplía los fines asignados al nivel respecto a la ley de 1983, lo cual también muestra la importancia que adquiere su regulación.

La estructura del sistema incluye la educación para personas con discapacidad, las cuáles deben ser recibidas en las instituciones ya que están obligadas a asegurar los apoyos y las adaptaciones necesarias para que no haya barreras en el aprendizaje (artículo 47). Las escuelas especiales son sólo para los casos excepcionales. También forma parte del sistema la educación para niños, niñas, jóvenes y adultos con dotación superior, la "educación artesanal", la educación para personas con escolaridad inconclusa (en todos los niveles) y la educación en situaciones excepcionales como para las personas privadas de la libertad, enfermas o con cualquier situación que les impida acudir a un establecimiento educativo.

Para finalizar con la presentación del SE, es muy importante aproximarnos a la existencia de otro sistema de educación en Ecuador que se muestra como paralelo al SE descrito anteriormente, sin decirlo explícitamente, pero que es merecedor de una sección

importante en la LOEI (Título IV). Hablamos del *Sistema de Educación Intercultural Bilingüe* (en adelante, SEIB), que depende de una Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe y, a su vez, de la Subsecretaría de Educación Intercultural Bilingüe. Una de las novedades radica en que la LOEI le da un estatus muy superior respecto de la ley de 1983 porque lo jerarquiza desde la enunciación, la estructura y el desarrollo en sí de un sistema con características propias. La otra novedad es que es presentado como parte integrante del SE, ya que depende del nivel central, pero que a la vez funciona en forma desconcentrada. El sistema tiene instancias ejecutivas específicas dentro del organigrama ministerial, pero a la vez se rige por las zonas, circuitos y distritos generales, puesto que estos son nivel zonal intercultural y bilingüe, nivel distrital intercultural y bilingüe y circuitos interculturales y bilingües. Estos niveles de desconcentración, que son otra de las novedades del correísmo en materia de regulación de las funciones ejecutivas (tema presentado anteriormente y que sigue en el Capítulo 3), también corresponden al SEIB. Este sistema busca desarrollar y potenciar la educación intercultural bilingüe con criterios de calidad, para todo el sistema educativo (de inicial al bachillerato) y en el caso de la educación superior, la LOEI establece en su artículo 81 que se regirá por la ley específica del caso.

Es interesante resaltar que en la exposición del SEIB que se muestra en la Web Oficial del Ministerio, se afirma que está destinado a la implementación del Estado Plurinacional e Intercultural, atendiendo a las catorce nacionalidades que tiene Ecuador, cada una con el derecho a tener su propia educación y atendiendo a lo reconocido por la Constitución del 2008. Entonces el SEIB debe bregar por proteger y sostener las lenguas y culturas de los pueblos indígenas, fomentar el desarrollo de sus sistemas de vida, recuperar la sabiduría ancestral y ocuparse de que todo el sistema educativo esté permeado de una "educación de calidad integral" (artículo 80). De hecho, dentro del organigrama, es la Dirección mencionada la que debe armar programas de educación "de calidad, con pertinencia cultural, lingüística y ambiental" con relación a los planes de desarrollo y a las directivas educativas emanadas del Ministerio central, coordinar con las direcciones provinciales, realizar diagnósticos sobre el sistema, fomentar mecanismos de rendición de cuentas y "desarrollar acciones que recuperen el estatus lingüístico de las lenguas ancestrales".

D. Supervisión y control de la política educativa: las Rendiciones de Cuentas

El Ministerio de Educación de Ecuador publicó durante todo el período correísta un informe anual sobre lo realizado en materia educativa. Estos informes se encuentran alojados

en la sección de "Transparencia" de la web oficial del Ministerio, junto a una muy importante cantidad de documentos que acompañan la aplicación de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (en adelante, LOTAIP). Nos interesa este dato ya que, si bien la LOTAIP fue expedida en el año 2004, es decir, previa al mandato presidencial de Correa, fue durante su gestión que se crean diversas estructuras para sostener esa ley y avanzar en lo que entienden por "acceso a la información pública"[53]. Por ejemplo, fue en diciembre de 2008 que se creó la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión (que en 2013 para a estar subsumida bajo la Secretaría Nacional de la Administración Pública) justamente para supervisar a nivel de Poder Ejecutivo todo lo vinculado a la publicidad y rendición de cuentas, en cumplimiento con la LOTAIP. La Constitución del 2008 también respaldó la Ley Orgánica (artículo 81), así como otras legislaciones claves con relación al acceso abierto de la información: Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2009), Ley Orgánica de Comunicación (2013), Ley Orgánica de la función de Transparencia y Control Social (2013) y la Superintendencia de Información y Comunicación (cuyo estatuto orgánico es del 2014). En función de la LOTAIP, se puede rastrear en el Ministerio de Educación informes con un importante nivel de detalle todos los gastos emitidos por esta dependencia, como en personal, mobiliario, programas y proyectos, etc. Si bien la LOTAIP establece que toda la información de las dependencias estatales debe estar sometida al principio de publicidad para que sea derecho de la ciudadanía su acceso y control, vale reflexionar sobre la complejidad con la que la información es presentada. Se exponen tablas con muchos datos y en algunos casos miles de hojas conforman los informes de diversas ejecuciones de cada Ministerio. Es decir, la información está y es pública, pero su análisis y comprensión claramente implica mucho trabajo por el nivel de exhaustividad con la que es mostrada. Nos parece interesante destacar que el modo de poner a disposición las rendiciones expresa una forma particular de hacer gobierno y ejercitar la función pública. Se expresa un valor sustantivo en la información pública de lo que se hace desde el Estado y esto se articula con, por un lado, la idea de recuperar la rectoría del Estado que tantas veces se menciona en los discursos oficiales y, por el otro, en la necesaria participación y control de la ciudadanía de las acciones de gobierno. Y como tercera cuestión, con la idea de que los funcionarios públicos son servidores: la política entendida como servicio a la ciudadanía. Estos tres elementos son

53 Excede los márgenes de la presente investigación hacer un análisis exhaustivo de la aplicación de la LOTAIP (y sus antecedentes), así como del derecho a la información pública y la participación ciudadana en la rectoría de la política pública. Para ello sugerimos ver Eyherabide, L.I. (2013). *El DAIP y la Revolución Ciudadana en Ecuador (2004-2012). Hacia una nueva sociedad civil de manos limpias.* (Tesina de grado no publicada). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

huellas de lo que llamamos *racionalidad ciudadana* muy interesante de destacar, sobre todo si se recuerda que el proyecto político del correísmo lleva el nombre de Revolución Ciudadana. Nos preguntamos, como asunto que excede en lo particular la presente investigación, sobre los procesos de elaboración de dispositivos como las rendiciones de cuentas y sus supuestos y fines democratizantes.

Los informes de rendición de cuentas del Ministerio de Educación (en adelante, RC) son bastante accesibles en relación con cómo se presentan y a su extensión. En concordancia con la Constitución y la LOTAIP del 2004, las RC son definidas del siguiente modo en el artículo 9 de la Ley Orgánica del consejo de Participación Ciudadana y control Social del 2009: "proceso participativo, periódico, oportuno, claro y veraz, con información precisa, suficiente y con lenguaje asequible. La rendición de cuentas se realizará al menos una vez al año y su convocatoria será amplia, a todos los sectores de la sociedad relacionados y debidamente publicitada". Dicho de otro modo y analizando las RC del Ministerio de Educación, son una forma de mostrar la información con un estilo de divulgación, con datos estadísticos que acompañan las descripciones de políticas educativas realizadas y, mientras en algunos informes se sigue el orden de las metas propuestas por el Plan Decenal, en otros se proponen ciertos cambios. En la LOEI en el artículo 2 se establece, reforzando la retórica de la transparencia, que se garantiza la transparencia, exigibilidad y rendición de cuentas de la gestión del Sistema Educativo Nacional. El detalle de estas rendiciones de educación y la cuestión de la calidad será tema del siguiente Capítulo, donde nos proponemos analizar las implicancias de las diez rendiciones anuales de todos los mandatos de Correa respecto del problema de la presente investigación.

E. La reforma constitucional de 2008 y el derecho a la educación

La convocatoria constituyente promovida por el gobierno de Correa terminó con la aprobación de una nueva carta que reemplazó en 2008 la constitución de 1998. Además de ser fundamental por la incorporación de ciertos elementos que hacen a una propuesta de "refundación del Estado" (como la declaración de la plurinacionalidad, sus órganos de gobierno, la declaración de principios y la centralidad de la cuestión del Buen Vivir o el *Sumak Kawsay*), en materia educativa es importante marcar algunos cambios sustantivos respecto de la vieja constitución. Asimismo, esta constitución nueva adquiere importancia por cuanto es la base para el armado del Plan Nacional para el Buen Vivir que se describe a continuación. Por lo dicho consideramos que para entender las particularidades del problema

de investigación que estamos trabajando, es preciso revisitar algunos elementos de la carta y ver cómo se inscribe la cuestión educativa.

Por un lado y sobre el rol central que adquiere el Estado nacional, nos interesa destacar el artículo 2, Sección quinta:

> 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 (CRE, 2008:16).

Este artículo implica un cambio clave respecto del anterior artículo 66 de la constitución neoliberal:

> La educación es derecho irrenunciable de las personas, deber inexcusable del Estado, la sociedad y la familia; área prioritaria de la inversión pública, requisito del desarrollo nacional y garantía de la equidad social. Es responsabilidad del Estado definir y ejecutar políticas que permitan alcanzar estos propósitos (Constitución, 1998)

Como se observa, mientras que en 1998 la educación era un deber del Estado, la sociedad y la familia, para la Revolución Ciudadana es un deber ineludible del Estado y las familias, las personas y la sociedad ocupan un rol diferenciado. En la carta nueva el rol del Estado queda más explícito en relación con la garantía del derecho a la educación, si bien no afirma con énfasis que es el único responsable. Es más, la cuestión de cierta responsabilidad compartida entre actores diversos respecto del derecho aparece en ambas constituciones, con la diferencia de que en la nueva Constitución "las familias y la sociedad" están involucradas "en el proceso educativo" y la educación es un deber inexcusable del Estado, mientras que en la anterior los tres actores se muestran como en el mismo nivel de jerarquía. Nos preguntamos si el lugar propuesto a estos actores es una marca de lo que presentamos como *racionalidad ciudadana*, puesto que se busca interpelar a la ciudadanía en forma activa, para la deliberación de la cosa pública. Esa interrogación se extiende a las posibilidades y los límites de dicha participación que es formulada en términos de responsabilidad. Finalmente, también queda la inquietud acerca de si ciertos modos de expresar los roles que ocupan el Estado, la familia y la sociedad son marcas de las apuestas por construir proyectos políticos progresistas, con una presencia estatal fuerte pero también con un intenso y real protagonismo social.

Esto se vincula con los consensos internacionales en relación con el rol de los Estados en materia de sus obligaciones con los derechos humanos (respetar, proteger, cumplir y promover), en tanto son quienes suscribieron los documentos internacionales en esta materia y, por ende, son los únicos que pueden garantizarlos. De la misma forma, son los Estados los

únicos que pueden violar o vulnerar los derechos, sea por acción, omisión o aquiescencia (Aguilar et al., 2012). Es por estas cuestiones que el planteo de la *corresponsabilidad* o de las responsabilidades compartidas en materia educativa suelen tener sus complejidades[54]. No es lo mismo hablar de discusiones generales sobre que el Estado es el único que puede ofrecer las condiciones para que los derechos se cumplan, que reflexionar sobre el papel de docentes, familias y estudiantes en sostener, mejorar o revisar prácticas educativas o, inclusive formular políticas que mejoren las condiciones del derecho. Cuando se habla de corresponsabilidad, hay que tener en cuenta, entonces, que una cosa es plantear lo anteriormente dicho y otra es afirmar que las familias y la sociedad están en igualdad de condiciones que los Estados para hacer cumplir los derechos humanos. Finalmente, las propuestas sobre la corresponsabilidad (y todas sus derivas) también deben plantearse en relación con los proyectos educativos y políticos en los que se insertan, puesto que no es lo mismo plantear la participación ciudadana y establecer mecanismos de gobierno común en modelos políticos progresistas y de reconocimiento de derechos, que hacerlo en contextos de desregulación o redefinición de las funciones estatales en sentido regresivo.

Por otro lado, interesa resaltar lo referido a la obligatoriedad, cuestión ya trabajada en el apartado sobre "Estructura del Sistema Educativo" del presente Capítulo, y a la gratuidad de la escolaridad. Sobre lo primero, en sintonía con lo que sucedía en buena parte de los sistemas educativos de la región latinoamericana, Ecuador garantizaba la obligatoriedad hasta el fin de la educación básica durante los noventa (artículo 67 de la Constitución de 1998). Sin embargo, luego de la sanción de la nueva Constitución, la obligatoriedad rige hasta el bachillerato o su equivalente (artículo 28). Sobre la gratuidad, mientras que en el mismo artículo 67 se establecía la gratuidad hasta el bachillerato, en la CRE, en su artículo 28 se extiende hasta el tercer nivel de educación superior inclusive. La defensa de la educación superior gratuita y accesible es, sin duda alguna, un cambio notable en términos de ampliación del derecho a la educación.

También nos interesa destacar el Título VII "Régimen del Buen Vivir". Se trata de una sección nueva, con un título que expresa uno de los puntos centrales de las metas que los gobiernos correístas propusieron para la sociedad ecuatoriana: el Buen Vivir. No es pretensión aquí desarrollar todo lo que esto supone, sino simplemente detenernos en el Capítulo primero de "Inclusión y Equidad", por cuanto es el que analiza la cuestión educativa. En el artículo

54 La cuestión de la participación y la corresponsabilidad ha sido muy debatida y excede los límites de tu investigación. Véase, por ejemplo, Ziccardi, A. (Coord.) (2004). *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*. México: Indesol y Universidad Nacional Autónoma de México.

343 se establece que el sistema nacional de educación tendrá como finalidad el desarrollo de las capacidades individuales y colectivas de la población, que tendrá como centro al sujeto que aprende y que partirá del respeto a los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En el siguiente artículo (344), se establece que ese sistema comprenderá instituciones, programas, políticas, recursos y actores de todo el proceso educativo, así como todas las acciones relativas a los niveles inicial, básico y bachillerato, en forma articulada con la educación superior. Se deja en claro que el Estado será quien tenga una autoridad educativa nacional para ejercer la rectoría del sistema. En el artículo 348, se vuelve a afirmar que la educación pública será gratuita y que el Estado la financiará, siendo que también podría apoyar a la educación fiscomisional, artesanal y comunitaria siempre que estas instituciones estén calificadas, rindan cuentas de sus resultados educativos y cumplan con los principios de gratuidad e igualdad de oportunidades. Esto muestra que estamos frente a un sistema educativo de tipo "mixto", porque incluye las diversidades de propuestas mencionadas.

En este contexto el artículo 345 se destaca, puesto que establece que la educación, como *servicio público,* se ofrecerá tanto en instituciones públicas, como particulares. Esta definición nos recuerda al debate en torno a si es pública la escuela privada que Myriam Feldfeber (2011) planteaba al interrogarse sobre la dicotomía entre ambos sectores en Argentina desde las relaciones que se establecen entre el Estado y la sociedad civil[55]. Definir como "público" el "servicio" de las escuelas particulares nos hace preguntarnos si así presentada no es una manera de igualar lo que sucede y se ofrece en ambos sectores educativos, cuando en las privadas la mediación de la cuota es condición para pertenecer. Este planteo se relaciona con otras cuestiones, con los sentidos históricamente atribuidos a la escuela pública en relación con sus pretensiones de homogeneización en torno a valores comunes y a un proyecto de integración social, sostenida y financiada por el Estado y que para muchos sectores (fundamentalmente de las capas medias de las sociedades) el tránsito por ella era sinónimo de ascenso social. Y también, para el caso de Argentina, Feldfeber (2003) incorpora estas tensiones con un cambio clave de la Ley Federal de Educación de los noventa y sostenida por la Ley de Educación Nacional del 2006 en Argentina: que la diferencia entre la escuela pública y la privada es un tema "de gestión". Ambas son definidas como "educación pública", solo que la primera mencionada es "de gestión estatal" y la segunda de "gestión privada". Si bien no aparece la cuestión de la "gestión" en el artículo

55 La definición de "servicio público" no está presente en la constitución de 1998, por lo que es una introducción novedosa.

345, nos parece que esta forma de nombrar es un contrapunto interesante para profundizar en futuras investigaciones.

Un artículo que será sustantivo para la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa años después de sancionada la ley será el 346, ya que establece que existirá una institución pública, con autonomía, de evaluación integral interna y externa, que promueva la calidad de la educación. Vuelve a aparecer la evaluación como elemento de la calidad.

La carta constitucional establece también otro tema que vuelve a ser mencionado en la Ley Orgánica de Educación del 2011 y que es clave en términos de condiciones de trabajo: en su artículo 326 se prohíbe la *paralización* del servicio de educación, salud y transporte, entre otros. Esto implica, por consecuencia, que las y los trabajadores de la educación no pueden realizar paro o huelga que suponga no dictar clases en forma regular.

Finalmente, dentro de las cláusulas finales destacamos dos puntos más. En primer lugar, que la Constitución establece que el Estado evaluará integralmente a todas las instituciones educativas unidocentes y pluridocentes públicas y "tomará medidas con el fin de superar la precariedad y garantizar el derecho a la educación" (disposición transitoria decimonovena). Esto luego se tradujo en medidas de mejora de infraestructura escolar que analizamos en el Capítulo 3. En segundo lugar, en la disposición vigésima se establece que el Ejecutivo creará una institución superior para fomentar el ejercicio de la docencia, remitiendo a lo que luego se constituyó como la Universidad Nacional de Educación.

En conclusión, la Constitución analizada ofrece pocas marcas en relación con "calidad educativa". Calidad y educación se expresa en el artículo sobre el instituto para la evaluación (artículo 326) y cuando se define el carácter educativo como "de calidad y calidez" (artículo 27), fórmula que se repetirá muchas veces en la LOEI. Sin embargo, la norma muestra otras marcas que son posibles de anudarse para pensar nuestro problema de investigación, ya que aparecen condiciones, características y lógicas de gobierno sobre lo educativo que condicionan, demarcan e inscriben nuestro asunto. Por ejemplo, lo que en la presente investigación analizamos sobre el acceso y la eliminación del co-pago como elemento democratizante dentro de la escuela pública, debe analizarse en vinculación con lo dicho sobre los sentidos de lo público que propone reflexionar el artículo 345. Del mismo modo, la preocupación que evidencian todos los documentos y entrevistas analizadas sobre el rol del Estado y la necesidad de que vuelva a ejercer la rectoría, se vincula con el lugar central que ocupa sobre el sistema educativo anteriormente mencionado.

F. Los Planes de Desarrollo y el problema de la calidad educativa

1. Sobre los Planes de Desarrollo

Una mirada sobre las políticas públicas durante el correísmo nos obliga a referirnos a los sucesivos planes de desarrollo y buen vivir, por cuanto se convirtieron en el modo de presentación de metas, objetivos y políticas a realizar. En efecto, a contramano de la fragmentación de políticas propias de los neoliberalismos, junto con los gobiernos progresistas de la región, fuimos testigos del remozamiento de tecnologías de planificación centralizadas, dispuestas a organizar un sentido holista a la acción política. Tras el triunfo electoral de Alianza País, comenzó un proceso de elaboración del primer documento de concreción del plan de gobierno propuesto, finalmente llamado "Plan Nacional de Desarrollo 2007-2011. Plan para la Revolución Ciudadana" (en adelante, PND)[56]. El documento (2007) se propone ser una guía para promover el quiebre con el estilo de desarrollo y democracia ecuatoriana hasta entonces vigente y la construcción de una alternativa superadora de lo históricamente constituido. Afirma que su significado más profundo "está en la ruptura conceptual que plantea con los idearios del Consenso de Washington, con sus políticas estabilizadoras, de ajuste estructural y de reducción del Estado a su mínima expresión y al neoliberalismo aplicado en su versión criolla, que provocaron una debilidad del sistema político e institucional y una profunda crisis socioeconómica" (p. 6). Y propositivamente afirma que: "recupera una visión de desarrollo que privilegia la consecución del buen vivir, que presupone la ampliación de las libertades, oportunidades y potencialidades de los seres humanos, y el reconocimiento de unos a otros para alcanzar un porvenir compartido" (p. 6). Así, el documento establece la necesidad de construir una nueva estatalidad que acompañe los cambios que el país demandaba entonces, a partir de la redefinición de sus capacidades. Afirma que el Estado debía ser colocado en el centro de la transformación institucional, pero no para "hipertrofiarlo" como en las décadas del cincuenta, sesenta y setenta, "sino para recuperar su rol estratégico y sus capacidades de planificación, gestión, regulación y redistribución. Así, la reforma institucional del Estado busca la eficiencia, la legitimidad, la transparencia y la promoción del desarrollo socioeconómico" (p. 278). Dentro de las propuestas de planificación que paulatinamente aparecerán con más fuerza se destaca la llamada "Gestión por Resultados", así como otros mecanismos para "equilibrar las

56 Resulta interesante de destacar que la presentación del Plan fue firmada por Fender Falconi, ministro de Educación designado por el actual presidente de Ecuador, Lenin Moreno. Al 2007 ocupaba el cargo de secretario nacional de Planificación y Desarrollo.

competencias territoriales por niveles de gobierno", mejorar la provisión de servicios y fortalecer los recursos humanos en los niveles descentralizados. Hallamos una retórica sobre este punto que busca el antagonismo con el neoliberalismo de las décadas pasadas, a la vez que vuelve sobre ciertas formulaciones clásicas de las reformas basadas en la Nueva Gestión Pública (en adelante, NGP) *o New Public Management*[57] desarrollada desde los años ochenta (Clad, s/d). Este enfoque remite a la política pública concebida desde la "modernización" de las administraciones públicas. Está vinculada con las conocidas "reformas de segunda generación" que los organismos internacionales de crédito llevaron adelante en la segunda parte de la década de los noventa en América Latina como una crítica a ciertos preceptos del Consenso de Washington (López, 2005). Estas propuestas, a contramano del diagnóstico de la primera generación de reformas que se basaron en caracterizar al Estado como ineficiente, improductivo y excesivamente burocratizado, postulaban "mejorar la gobernabilidad a través del fortalecimiento institucional. Ya no se habla de menos Estado, sino de un mejor Estado, capaz de garantizar las condiciones del orden social" (Ramírez Brouchoud, 2009: 125). Explicado por Andrea López (2005), empiezan a aparecer términos como "Gestión por Resultados", "mejora continua de la calidad", "satisfacción al cliente" o "gerencia de contratos", en tanto,

> Apelan al fomento de una mayor competencia (por ejemplo, a través de un sistema de contratación basado en los méritos), a la apertura de las "principales instituciones gubernamentales" (a fin de romper el monopolio estatal), a la descentralización y a la instrumentación de prácticas de participación ciudadana (por ejemplo, encuestas de clientes, cartas de derechos ciudadanos, etc.) (p.1).

La NGP implicó acciones tendientes a mejorar los sistemas de gestión presupuestaria, programas de planificación estratégica por organismos públicos, cualificación del funcionariado, mecanismos de supervisión diversos y la Gestión por Resultados. El G*obierno por Resultados* (en adelante, GPR) es un concepto utilizado por la USAID en 1994 para fomentar la descentralización en la toma de decisiones en el ámbito público y asociar las asignaciones presupuestarias más a objetivos que a actividades. (OECD 2000, en IAEN, 2011). Sin embargo, la idea de *Gestión por Resultados* ya había sido acuñada por Peter Drucker entre los años cincuenta y sesenta para el ámbito privado. Para el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2007),

> La Gestión para Resultados es un marco conceptual cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor

57 Si bien este tema es retomado en el punto 3.3 principalmente, aquí nos interesa señalar algunas consideraciones por la relevancia que adquieren algunos cambios descritos en los planes de desarrollo.

> público, a fin de optimizarlo asegurando la máxima eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones (p. 18).

Entre sus objetivos se destaca que la mejora esperada de las capacidades de los directivos y autoridades permita a los organismos públicos rendir cuentas a la ciudadanía, de modo que tanto esta como los organismos de control y la comunidad internacional puedan evaluar su gestión. Esto último remite a lo analizado en el apartado 2.6.D sobre, justamente, las Rendiciones de Cuentas y los argumentos relativos a la transparencia del gobierno. Tal conjunto de elementos delinea lo que hemos de llamar *racionalidad eficientista/tecnocrática*.

En este primer plan la cuestión aparece fundamentalmente en la sección 12 titulada "Reformar el Estado para el bienestar colectivo" cuando se afirma el necesario rediseño de su modelo de gestión, el objetivo de la *desconcentración* y *descentralización,* la búsqueda por el "óptimo funcionamiento" de las instituciones estatales y por lograr la "competitividad" de las empresas públicas, la reducción de las "ineficiencias" y la formación de una "burocracia meritocrática" y en permanente formación.

Asimismo, el plan también presenta marcas de otras retóricas, menos apegadas al vocabulario del *management* y más parecidas a las que asociamos a una *racionalidad ciudadana*. Hablamos de la propuesta de construir un Estado democrático, plurinacional y laico, que es uno de los principios que establece el plan, además de otras importantes definiciones como ser: la necesidad reconstruir "lo público" y lo común y la puesta en marcha de una democracia que sea representativa, participativa y deliberativa a la vez. Como se observa, vuelve a aparecer, tal como en la propuesta electoral, la mirada puesta en el Estado, tanto en sus facetas más burocrático administrativas como en su contenido sustantivo. Un Estado que se articula con una forma particular de democracia, alejada de las concepciones más procedimentales y cercana a los enfoques que piensan en las democracias sustantivas, es decir, en su contenido, en sus implicancias, en los valores sociales que le dan cuerpo (Quiroga, 2000). La remisión a lo público y al bien común que se observa en este y otros documentos que analizamos a continuación, sumado a distintos dispositivos que permiten mayor involucramiento ciudadano en la cosa pública y las referencias al Buen Vivir[58] como "forma de vida", nos permite pensar que la cuestión democrática no se reduce a una mera

58 Puesto que excede los márgenes de la presente investigación el abordaje sobre la cuestión del "Buen Vivir", sugerimos la siguiente bibliografía para profundizar en dicho tema: Ramírez, R. (2010). Socialismo del *Sumak Kawsay* o biosocialismo republicano. En SENPLADES, *Los nuevos retos de América Latina: Socialismo y Sumak Kawsay*. Quito- Ecuador: Senplades y Gudynas, E. y Acosta, A. (2011). La renovación de la crítica al desarrollo y el buen vivir como alternativa. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, Maracaibo, Número 53.

sumatoria de formalidades para hacer cumplir derechos individuales, sino que hay una búsqueda por renovar los horizontes políticos de la población.

El segundo plan de desarrollo fue realizado luego del importante proceso constituyente de 2008, que coronó con la nueva Constitución de la República de Ecuador. Asimismo, en 2009 Rafael Correa fue nuevamente elegido en su máximo cargo con Alianza País. El "Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013" (en adelante, PNBV), tal como fue llamado este segundo documento, retomó los objetivos establecidos en el PND del período anterior y actualizó sus estrategias y acciones en función del nuevo piso sobre el cual se encontraba Ecuador tras los primeros años del gobierno correísta. Es reafirmativo de los objetivos y principios éticos del PND, así como del diagnóstico de la historia ecuatoriana previa. Esta vez, el documento (2009) lleva un subtítulo ilustrativo de lo que el correísmo se propuso como promesa: "Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural". Nos interesa destacar cómo aparece la cuestión de la refundación estatal, ya que se enmarca en los enunciados relativos a la búsqueda de recuperar la rectoría del Estado y de fortalecer los gobiernos locales y regionales con mecanismos de descentralización política y administrativa que comentamos en el siguiente Capítulo. La nueva arquitectura del Estado también conlleva cambios en la agilidad de respuesta frente a las exigencias ciudadanas, ya que parte del diagnóstico del gobierno era que el engranaje institucional no era eficiente y ágil y estaba alejado de los problemas locales. De esto se derivarán propuestas de desconcentración, en materia educativa, que se proponen cubrir exactamente estas dificultades (este asunto es retomado en el 3.3.B). Así define el propio documento del plan (2009) su objetivo central.

> El Plan apuntala un proceso de transformación estructural del Ecuador en el largo plazo. Se organiza por objetivos orientados a la *garantía* de derechos. Los objetivos, a su vez, cuentan con acciones de *carácter operativo*, diseñadas para el período de gobierno, que se concretan a través de la inversión pública. La consolidación de una economía endógena encaminada hacia el Buen Vivir requiere, en esta fase, enfatizar en el desarrollo de capacidades y oportunidades, así como en la movilización, acumulación y distribución de capital en los distintos sectores y actores del sistema económico. (p. 17, énfasis nuestro)

Uno de los puntos de cambio más sobresalientes de este plan es el hincapié que hace en la necesidad de articulación entre las instancias ministeriales y entre programas, políticas y metas. Esto es una apelación nuevamente a la gestión y Gobierno por Resultados señalada anteriormente, tema que aparece con cierto énfasis mayor en este plan que en el anterior.

El Plan también se propone profundizar en aquellos derechos que la Constitución reconoce, ya no con un Estado social de derechos, sino "de derechos y justicia".

> Este cambio implica el establecimiento de garantías constitucionales que permiten aplicar directa e inmediatamente los derechos, sin necesidad de que exista una legislación secundaria. La Constitución ecuatoriana amplía además las garantías, sin restringirlas a lo judicial. Existen tres tipos de garantías: normativas, políticas públicas y jurisdiccionales (Ávila, 2008: 3-4). De este modo, la política pública pasa a garantizar los derechos. (p. 44)

La concepción garantista de los derechos es otro de los grandes temas que abordará el correísmo, sobre todo luego de la reforma constitucional mencionada. Lo que subyace a estas definiciones es lo que Víctor Abramovich (2006) llama "enfoque de derechos en las políticas y estrategias de desarrollo". Esta mirada considera al derecho internacional sobre los derechos humanos como un marco conceptual legitimado socialmente, que puede orientar el proceso de elaboración, implementación y evaluación de las políticas orientadas hacia el desarrollo. Asimismo, supone un reconocimiento de las personas, fundamentalmente las pertenecientes a los sectores históricamente excluidos, como sujetos de derecho y deja de pensarlas como objetos de tutela o protección, rompiendo con los clásicos paradigmas asistencialistas. En tanto titulares de derechos, obligan al Estado, demandan prestaciones y conductas y requieren de respuestas efectivas que hagan al cumplimiento de los derechos sin jerarquizarlos. Esto supone, a la vez, que "las acciones que se emprendan en este campo no son consideradas solo como el cumplimiento de mandatos morales o políticos, sino como la vía escogida para hacer efectivas las obligaciones jurídicas, imperativas y exigibles, impuestas por los tratados de derechos humanos" (p. 36). En los planes de desarrollo y en buena parte del material analizado se presenta a las políticas públicas correístas como pensadas desde un criterio de universalidad, con el principio de no discriminación y en función del rol que le corresponde al Estado en el ejercicio pertinente de sus funciones. Es decir, políticas públicas enunciadas con un lenguaje propio del campo de los derechos y haciendo alusión a las características atribuidas a tales en la totalidad de los instrumentos internacionales en la materia

Finalmente, en 2013 es lanzado el Plan Nacional Buen Vivir 2013-1017 (en adelante, PNBV 2) siendo el último que acompañó al correísmo en el ejecutivo ecuatoriano. Uno de los ejes de profundización más radical que expresa el Plan en relación con los anteriores es la asociación entre el Buen Vivir y el *Socialismo.* Si en los planes anteriores esta idea aparecía solo para mencionar las experiencias denominadas en los documentos como "del socialismo real", en este nuevo escrito se vuelve uno de los principios rectores para la política pública. El Socialismo del Buen Vivir "articula la lucha por la justicia social, la igualdad y la abolición de los *privilegios*, con la construcción de una sociedad que respete la diversidad y la naturaleza. En tal sociedad podremos desarrollar nuestras capacidades y vivir digna y libremente. (p. 24).

El Socialismo planteado es presentado como horizonte que cuestiona por sobre todas las cosas el patrón de acumulación hegemónico, es decir, el modelo neoliberal de pensar el crecimiento económico. Como contrapartida, propone colocar al trabajo por sobre el capital, entendiendo que en la acción es cuando los sujetos se vuelven seres creativos que ejercitan sus derechos y libertades. Es este modelo socialista el que requiere de una democracia profunda y de la movilización permanente como forma de establecer nuevos pisos de convivencia social que permitan avanzar en la consecución de los objetivos establecidos.

En conclusión, el análisis realizado sobre algunos elementos presentes en los tres planes de desarrollo, expresan una heterogeneidad significativa de discursos. Por un lado, aparecen huellas de lo que llamamos *racionalidad eficientista/tecnocrática,* a partir de toda la propuesta de reforma estatal con rasgos de la Nueva Gestión Pública y la Gestión por Resultados. Por el otro, emerge una *racionalidad ciudadana*, que anuda un fuerte discurso de derechos y discute con las definiciones más clásicas de la democracia procedimental. En torno a estos últimos rasgos, sobre todo en el tercer plan, dicha racionalidad contiene también la propuesta del socialismo y el Buen Vivir.

2. La calidad educativa en los planes de desarrollo

En materia educativa, los tres planes contienen elementos importantes de destacar. En líneas generales, la educación es presentada como una de las revoluciones ciudadanas a realizar y como una herramienta que, acompañada de una política económica incluyente, podría permitir mayores oportunidades de inserción socioeconómica de la población y fortalecer las posibilidades para una vida digna para todas las personas. En el primer plan la cuestión educativa aparece cargada de propósitos:

> ...en la política, la educación promueve una *ciudadanía* participativa y crítica, así como la consolidación de regímenes democráticos; en la economía, como estrategia para desarrollar el *capital humano* requerido para una inserción competitiva en el mercado mundial y alcanzar niveles aceptables de crecimiento económico; y en la esfera social, como el mecanismo más efectivo para promover la *igualdad* de oportunidades y la *movilidad social*. En síntesis, la educación es un elemento clave para una estrategia de superación y combate a la *pobreza* y las desigualdades sociales (PND, 2007:97, énfasis nuestro).

Esta mirada sobre lo educativo viene a responder al diagnóstico que con mucho énfasis propone el PND en relación con la etapa previa al correísmo: se cuestiona la desigualdad en el acceso a la educación entre las zonas rurales y las urbanas, la persistencia respecto a la brecha de género en la tasa de analfabetismo y las cifras relativas a la matrícula de los primeros años obligatorios de escolaridad. En este último punto también se destaca la falta de información completa para un análisis educativo contundente, tema que también

aparece en algunas de las entrevistas realizadas como un problema a resolver. El énfasis sobre lo cuantitativo, que tiene marcas profundas en los debates educativos presentados en el punto 1.1, aparece aquí también traducido como una muestra de desigualdad y de ausencia estatal. Cuando se trata de analizar la "baja calidad de la educación" que el gobierno recibe, remite a las bajas calificaciones en las pruebas de conocimiento, "la evaluación docente, la inadecuación de los textos escolares, las prácticas discriminatorias o la gestión de recursos" (PND, 2007:102). Si bien sobre estos enunciados de evaluación y calidad volvemos en el Capítulo 3, es interesante destacar que la asociación con calidad son elementos que responden más a preguntas resultadistas que procesuales, volviéndonos a remitir a los enfoques eficientistas de la educación que se presentaron en el Capítulo 1 propios de los años noventa principalmente.

En la tónica propositiva de los planes nos interesa destacar los objetivos[59] 2 del PND y del PNBV y 4 del PNBV 2 que versan sobre la necesidad de mejorar y fortalecer las capacidades y potencialidad de la ciudadanía" y el 1 del PND y PNBV y el 2 del PNBV 2 que se titula "Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad" porque a su interior se establece a la educación como uno de los derechos del Buen Vivir que abonan a la superación de las desigualdades.

Cada uno de estos objetivos establece determinadas políticas y acciones a realizar en los años que dura el plan. En el caso del PND (2007) propone algunas intervenciones para eliminar barreras de acceso a la educación y otras que harían a la mejora de la calidad. Sobre lo primero, se estipula la búsqueda por eliminar el "aporte voluntario" de 25 dólares que aportaba cada familia para el mantenimiento de las escuelas fiscales[60]. Nos interesa destacar que, según la opinión de expertos y expertas que pudimos recabar en las entrevistas realizadas para la presente investigación, esta eliminación del aporte representó uno de los principales logros del correísmo en materia educativa. Es interesante mostrar que tal acción democratizante también abona a la disputa por la cantidad y los resultados señalada

59 Con menos énfasis que en los objetivos destacados en el cuerpo del texto, el PND, PNBV, aborda distintas acciones en materia educativa en los objetivos 3 - Aumentar ("mejorar" en el caso del PNBV) la esperanza y la calidad de vida de la población, 5 - Garantizar la soberanía nacional, la paz y auspiciar la integración latinoamericana ("impulsar la inserción estratégica" en el caso del PNBV)- , 7 - Recuperar y ampliar el espacio público y de encuentro común (en el PNBV se enuncia de este modo "Construir y fortalecer espacios públicos, interculturales y de encuentro común")- , 8 - Afirmar la identidad nacional y fortalecer las identidades diversas y la interculturalidad (en el PNBV se agrega la "plurinacionalidad")-, 9 - Fomentar el acceso a la justicia (en el PNBV se enuncia así "Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia ") y 10 -Garantizar el acceso a la participación pública y política-. En el PNBV 2 las menciones a la cuestión educativa son mucho menores a los otros planes.

60 Refiere a las escuelas con financiamiento del Estado central.

anteriormente. Asimismo, se establece el Programa de Alimentación Escolar para proporcionar desayuno y almuerzo para un millón de niños y niñas para el 2008. Finalmente, y también como una forma de abonar al mejoramiento de la calidad en la educación, se propone la distribución de textos escolares gratuitos para toda la educación básica, la jubilación de docentes, la renovación de mobiliario, equipamiento y materiales para más de 2000 escuelas al 2008 (lo cual suponía también la incorporación de aulas de octavo, noveno y décimo de la básica a la mitad de tales para el 2007) y la construcción de 10 Unidades Educativas del Milenio para el 2007. A estas acciones se les suman otras estrategias que el plan enumera dentro del apartado "Políticas y estrategias" (p. 105), muchas de las cuáles, aclara, están en el Plan Decenal de Educación. Dentro de estas políticas, se destacan:

- Impulsar el acceso universal a la educación, asegurando el acceso gratuito a toda la escolaridad y disminuyendo el "rezago" educativo. También se menciona una activa política para finalizar con el analfabetismo
- Creación de nuevas partidas docentes y aumento del presupuesto educativo.
- Creación de programas para abordar las situaciones de delitos sexuales en el ámbito educativo y la incorporación de contenidos de educación sexual en las escuelas.
- Promover la participación de la comunidad educativa (padres, madres, estudiantes, organizaciones) en la educación.
- Fortalecer el sistema de educación intercultural bilingüe.
- Promover la investigación científica, sobre todo a partir del aumento del presupuesto para ciencia e investigación y con la articulación del mundo académico, el gobierno y el sistema productivo.
- Impulsar una educación de calidad, intercultural e inclusiva, desde un enfoque de derechos. Esta estrategia es pensada como una confluencia de: reformas curriculares que permitan la adecuación de los contenidos a las realidades locales, la mejora en las condiciones de trabajo de los planteles docentes, el fortalecimiento en la alimentación y nutrición de la niñez, el establecimiento de un sistema de evaluación y rendición de cuentas y la urgente tarea de invertir en mobiliario e infraestructura escolar.

La enumeración muestra que la Revolución sigue sosteniendo la preocupación por el ingreso a la escolaridad propia de otros tiempos con la pregunta por la calidad, más a fin a los debates de los ochenta y noventa. Asimismo, calidad anuda el discurso sobre la *pertinencia* que señalamos en los documentos sobre todo de Unesco de los 2000 en adelante y toda la

retórica de lo intercultural y la participación de múltiples actores que abonan a la *racionalidad comunitaria* y *ciudadana* que venimos señalando.

En el caso del PNBV (2009), destacamos la siguiente acción, perteneciente al objetivo 1 anteriormente mencionado: "Ampliar la cobertura y acceso de los servicios públicos de salud y educación para toda la población, mejorando la infraestructura física y la provisión de equipamiento, a la vez que se eliminen barreras de ingreso a grupos de atención prioritaria, mujeres, pueblos y nacionalidades" (PNBV, 2009:145). En el objetivo 2 del PNBV, se vuelve sobre la cuestión del analfabetismo y se enumeran políticas que remiten a la mejora de la calidad educativa, tal como fue señalado en el plan anterior. Es decir, aparecen enunciados muy generales en relación con la necesidad de mejorar la educación inicial, básica y de bachiller en todo el territorio nacional[61], la articulación de los contenidos curriculares, la incorporación del enfoque de la interculturalidad, el fomento de la evaluación de los logros educativos en estudiantes, la promoción de la capacitación continua de docentes y la búsqueda por optimizar la infraestructura escolar. En este mismo objetivo 2 se hace mucho hincapié en algo que en el plan anterior no estaba tan desagregado: los resultados en lengua, matemática y ciencias naturales para la básica y el bachillerato y el nivel de formación alcanzado por las y los docentes. Mientras en 2007 se afirmaba la necesidad de aumentar los docentes de la básica con título universitario, acá se establecen dos metas en relación con la formación: por un lado, que el 46% de los y las docentes obtenga la calificación "muy buena" en las evaluaciones de eficiencia interna al 2013 y que un 60% obtenga la calificación "buena" en las evaluaciones de conocimientos específicos al mismo año (PNBV, 2009:174). Tal como el PND, este también presenta multiplicidad de discursos cuando se destacan las políticas que hacen a la calidad educativa, evidenciando que estamos frente a un problema que no se reduce ni a una cuestión sólo medible (acceso y evaluación, por ejemplo), ni a retóricas que solamente plantean una discusión acerca de los sentidos últimos asociados a la política educativa.

61 Aquí se enuncian dos metas muy interesantes respecto a la cobertura: por un lado, se proponen alcanzar el 98% de matrícula en educación básica al 2013, siendo que en 2007 era del 92% y que la misma meta en el plan anterior era el llegar al 96% (Meta 2.1 - PND, 2007:355); por otro lado y en relación al bachillerato, se propone incrementar a casi el 67% su matrícula para el 2013, siendo que en 2007 era del 52% (en el PND la Meta 2.2 indicaba aumentar en 25% el número de adolescentes en educación media o bachillerato con una tasa neta de matrícula del 48,34% en 2006(PND, 2007:355).
Revisando fuentes oficiales de indicadores educativos vemos que al 2013 la matrícula neta de EGB a nivel nacional alcanza el 96% y el mismo indicador para el Bachillerato llega al 66%. Si bien no se cumplen esas metas, la diferencia es muy poca. De todas formas, esa diferencia pequeña adquiere relevancia ya que es muy poca la distancia respecto de la universalidad del 100% (Dirección Nacional de análisis e información educativa, Junio 2017.

Finalmente, en el PNBV 2 (2013), la cuestión educativa aparece como parte de los elementos necesarios para alcanzar una sociedad basada en la justicia social y económica. En términos generales, el PNBV 2 vuelve a indicar la necesidad de ampliar la cobertura, universalizando el acceso a la educación media y extendiendo el acceso a la educación superior. Vuelve a reiterarse, como en los documentos anteriores, la necesidad de mejorar la calidad y pertinencia del sistema educativo. En particular, los problemas educativos son desarrollados en el Objetivo 4 llamado "Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía", mismo título que el resto de los planes analizados. Aquí el llamado al rol de la educación cambia un tanto en relación con los planes anteriores, cuestión seguramente asociada con que este plan incluye el horizonte socialista. En principio afirma que la educación debe ser uno de los afluentes para la concreción de la sociedad socialista del conocimiento y para lograr el "salto de una economía de recursos finitos (materiales) a la economía del recurso infinito: el conocimiento" (PNBV 2, 2013:160). Se insiste en la necesidad de garantizar el derecho a la educación de todos en condiciones de calidad, así como fortalecer la investigación científica responsable con la sociedad y el medio ambiente.

Ahora bien, nos interesa reflexionar acerca de los elementos y formas de intervención presentadas en función de la mejora de la calidad educativa. Observamos varios puntos. En primer lugar, que es fuerte el énfasis que notamos en relación con el *acceso* al proponerse el aumento de la matrícula sobre todo de nivel básico y en bachillerato. Evidentemente la necesidad de mejorar las tasas es algo importante para el gobierno y en el primer plan es muy fuerte el hincapié que se hace al respecto. El peso sobre la cantidad de ingresantes a la primaria (o la básica, depende el caso) es un elemento que encuentra huellas explícitas en las décadas previas a los años noventa cuando la calidad aparecía asociada a la demanda por el acceso y a la reflexión sobre los destinatarios del sistema. Cuando la secundaria se vuelve un nivel que poco a poco comienza a masificarse, también la cuestión del acceso se vuelve un nudo problemático a abordar por los diferentes Estados. En este sentido, el énfasis sobre dicha cuestión en pleno siglo XXI puede explicarse por los diferentes pisos de los cuáles parte cada Estado para proponerse metas educativas y con la *racionalidad más eficientista* que opera en la educación. Dichas metas se pueden medir fácilmente porque se basan en resultados: si los hay y son positivos, la política fue exitosa. Este asunto se vincula, además, con los discursos sobre la transparencia y la democratización del ingreso al sistema de educación público, tema sobre el cual volvemos en el Capítulo 3. En los últimos dos planes aparecen metas más

concretas sobre la cuestión de la permanencia y el egreso[62], lo cual resulta interesante destacar porque si no aparecieran como parte del análisis de un proceso educativo estaríamos frente a un modelo que sólo se preocupa por el ingreso y no por el sostenimiento de la escolaridad. Destacamos la articulación entre las dimensiones cuantitativas y cualitativas que emerge en este entramado de documentos.

En segundo lugar, las intervenciones mostradas son diversas, *heterogéneas* entre sí, pero a la vez son acciones que se pueden anudar como condiciones del aprendizaje y la enseñanza. Hablamos de la formación docente, la alimentación escolar, la entrega de recursos didácticos y libros, la infraestructura, los proyectos de educación sexual, entre otros. Este conjunto de intervenciones da cuenta que el problema de la calidad no se reduce a la evaluación, como sí puede notarse en enunciados de la década de los 90. Ahora bien, mientras que en los primeros dos planes notamos que se trata principalmente de acciones posibles de arrojar números, cantidades y presupuestos, el tercer plan amplía la cuestión de la calidad al incorporar el "horizonte socialista".

En tercer lugar, notamos que en el segundo y el tercer plan aparece con más hincapié la *evaluación* en relación con el "talento humano" y los resultados de aprendizaje, en el caso de estudiantes. Esta cuestión se puede relacionar con un objetivo que también aparece hacia el último plan y en las entrevistas realizadas a funcionarios del tercer plantel ejecutivo del correísmo: "construir la sociedad del conocimiento". Los y las mejores docentes serán aquellos que más avancen en antigüedad y en formación, la cual se vincula con la adquisición de estudios de posgrados. El conocimiento legitimado es sobre todo aquel asociado al tránsito por la *educación formal* y que se aprehende en instancias superiores de formación. Lo que subyace, parece ser, es cierta concepción acumulativa del saber, así como una lógica exclusivista sobre el conocimiento por el prestigio económico y social que se logra al adquirir mayor cantidad de títulos.

****

En este Capítulo hemos recorrido la situación educativa en Ecuador desde mediados del siglo XX hasta el 2017. Se observa que, en un sentido general Ecuador vivió la cuestión de la expansión del sistema educativo y luego, fundamentalmente desde los años noventa, el

62 Por ejemplo, aparecen los objetivos de mejorar el porcentaje de personas con EGB y Bachillerato completo (PNBV, 2009: 175).

problema de la calidad apareció en forma más evidente que antes, siguiendo las discusiones planteadas en el Capítulo 1. En segundo lugar, observamos que en la etapa inmediatamente previa al correísmo, el país atravesó momentos de severa inestabilidad política, lo cual hace que tres mandatos consecutivos de un mismo proyecto político sea toda una novedad. En este escenario, en tercer lugar, comparando indicadores educativos de fines de los años noventa con la Revolución Ciudadana, notamos que en general las tasas de asistencia tanto de la primaria como de la secundaria mejoran, así como son relevantes los valores relativos tanto a la población rural en relación con la urbana y a los quintiles de más bajos recursos, históricamente más relegados. En cuarto lugar, como parte también de la etapa previa al correísmo, se destacan los debates sucedidos alrededor de las consultas nacionales y el camino que condujo a la elaboración del Plan Decenal para la Educación. Los lineamientos establecidos en el plan fueron las bases sobre las cuáles se propuso la Revolución Educativa desarrollar sus políticas.

Con el correísmo ya en el gobierno, se introdujeron importantes cambios normativos, fundamentalmente con la LOEI, modificando parte de la estructura del sistema, institucionalizando ciertos cambios previos, ampliando las definiciones sobre los principios y fines del sistema educativo e incorporando cuestiones, como las relativas a la carrera docente, que en la ley educativa nacional previa no estaban. El rol de las rendiciones de cuentas y la presencia educativa en los tres planes nacionales de desarrollo son parte integrante también de la Revolución Educativa. A continuación, entonces, presentamos en forma particular el problema de la calidad educativa en Ecuador entre 2007 y 2017.

3. El problema de la calidad educativa entre 2007 y 2017: un asunto heterogéneo

En el presente Capítulo nos proponemos describir los modos en que se problematizó la cuestión de la calidad educativa entre 2007 y 2017 en Ecuador. Para ello analizamos las nueve entrevistas realizadas a los fines de la presente investigación y las diez rendiciones de cuentas del Ministerio de Educación (en adelante, RC) del período 2007 a 2016. Asimismo, recurrimos a otras producciones oficiales sobre estándares educativos y evaluación, normativa del sistema y bibliografía especializada en política educativa para contribuir a un análisis más enriquecido de nuestro problema de investigación.

Las entrevistas fueron hechas a seis funcionarios y dos funcionarias del Ministerio de Educación y a un director de una universidad privada. Siete fueron realizadas en julio del 2016 en Ecuador y dos en noviembre de 2017 en Argentina. Las y los entrevistados fueron:

- Augusto Espinosa - ministro de Educación - mayo 2013- noviembre 2016.
- Freddy Peñafiel Larrea - viceministro de Educación - octubre 2013- noviembre 2013.
- Pablo Cevallos Estarellas - viceministro de Educación - 2010-2013.
- Rene Ramírez - secretario de Educación Superior Ciencia y Tecnología e Innovación - 2011-2017.
- Harvey Sánchez - director ejecutivo del Instituto Nacional de Evaluación Educativa - 2012-actualidad.
- Celine Ingrid Andrés Oleas - subsecretaria para la Innovación Educativa y el Buen Vivir. 2014-2017.
- Roberto Raúl Ponce Cordero - director nacional de Mejoramiento Pedagógico - julio 2015-noviembre 2016.
- Analía Minteguiaga - rectora encargada del Instituto de Altos Estudios Nacionales (en adelante, IAEN) - 2015-2016
- Juan Ponce - director FLACSO Ecuador - julio del 2012-actualidad.

El problema de la calidad educativa es abordado de diferentes maneras en las entrevistas. Sin embargo, la gran mayoría coincide en que es una palabra que precisa definiciones, que es vaga, ambigua y merecedora de categorías a los fines de comprender a qué nos referimos al hablar de calidad. En general, el análisis muestra coincidencia en que la cuestión de la calidad educativa enunciada sin acciones no es pertinente, sino que es preciso definirla en relación con determinados dispositivos y pensarla en función de ciertos objetivos

educativos y políticos. Desde algunas miradas, inclusive, la alusión al proyecto político y pedagógico que alberga la pregunta por la calidad es ineludible para un análisis más complejo.

En el caso de las rendiciones de cuentas del Ministerio, nos focalizamos en aquello vinculado a la cuestión de la calidad, por lo que otros temas quedan por afuera de la presente investigación. Sólo la del 2007 está presentada siguiendo las ocho políticas establecidas en el Plan Decenal de Educación (PDE, como señalamos en el Capítulo 2), entre las cuáles la cuestión de la calidad aparece explícitamente en la número 6 de este modo: "Mejoramiento de la calidad y equidad de la educación e implementación de un sistema nacional de evaluación y rendición social de cuentas del sistema educativo". En las nueve rendiciones restantes, los índices no siguen el detalle del PDE, lo nombran poco (en alguna rendición, como la del 2009 no hay ninguna mención o en otras sólo se lo nombra una vez, como en las 2011/2012) y ordenan la información de otras maneras. En algunas rendiciones los índices presentan secciones por programas o acciones, por "logros" y tareas para los siguientes años (2008, 2009 y 2010), por objetivos estratégicos del Ministerio de Educación, redactados en forma muy similar a las políticas del PDE (2011, 2012, 2013[63]) y en las últimas tres nos encontramos con índices que incluyen líneas de tiempo sobre los hitos de la Revolución Educativa, listado de objetivos estratégicos (con agregados y algunas quitas respecto de los objetivos mencionados en otras rendiciones), algunas secciones que no se repiten en los 3 informes y "resultados y desafíos" para el año siguiente en función de tres categorías: cobertura, calidad y gestión (2014, 2015 y 2016). Más allá del PDE, las rendiciones hacen jugar la cuestión de la calidad de diversos modos y con distintos objetivos y políticas del Ministerio de Educación.

En esta introducción nos interesa analizar el modo en que se presenta la información en los índices de las rendiciones en relación con nuestro problema de investigación. Por un lado, cuando la información aparece mediante objetivos estratégicos[64], la palabra "calidad" está presente en otros temas que no se reducen a la política 6 del PDE. Nos referimos a que se muestra en "Incrementar la calidad de aprendizaje de los estudiantes con un enfoque de equidad" (Obj. 5 - RC 2011, 2012, 2013 y 2014 y Obj. 7 - RC 2015 y 2016), en "Incrementar

63 Vale decir que en la rendición 2011 hay 10 objetivos estratégicos, en la del 2012 hay 11 (agregan el de "Incrementar la eficiencia operacional del Ministerio de Educación con énfasis en la desconcentración administrativa y financiera" y en la del 2013 repiten los 11 últimos, además de incluir un apartado sobre "avances en el cumplimiento de los objetivos". En este caso, por ejemplo, se aclara en la introducción que la forma de presentar el cumplimiento del Plan Decenal se hace mostrando los logros de los objetivos estratégicos, los cuáles en cantidad son más que las políticas del PDE.

64 En el Anexo se encuentran los cuadros extraídos de las rendiciones de cuentas 2013, 2014 y 2015 sobre los objetivos estratégicos del Ministerio, a los fines de mostrar lo que estamos analizando.

la calidad de la gestión escolar" (Obj. 6 - RC 2011, 2012 y 2013) e "Incrementar las capacidades y el desempeño de calidad del talento humano especializado en educación" (Obj. 7 - RC 2011, 2012, 2013 y Obj 8 - RC 2014, 2015 y 2016). Podemos decir entonces que calidad hasta aquí se conjuga con *evaluación, equidad, aprendizaje, gestión y talento humano especializado en educación*. Por otro lado, resulta sugerente que desde el 2014 los índices incluyan "calidad" como una de las tres formas de clasificar resultados y desafíos, reordenando los objetivos estratégicos en función de tales categorías[65]. Asimismo, en los índices, como se explica más adelante, aparecen otros apartados bajo los títulos de "introducción", "mensaje del Presidente" y palabras de los ejecutivos del Ministerio de Educación cuyo contenido también da otras pistas para pensar el problema de la calidad y de éste en el marco del proyecto político y educativo más general. Las rendiciones, asimismo, incluyen toda otra serie de acciones y discursos relativos al problema de investigación que emergen tras sus lecturas y exceden lo presentado en sus índices. A continuación, analizamos dichas intervenciones y formulaciones.

A partir de las entrevistas y los documentos mencionados podemos ver que, por un lado, "calidad" se articula con lo que mostramos como condiciones de enseñanza y aprendizaje, dispositivos y herramientas para alcanzarla. Es decir, cuando "calidad" aparece como política educativa o acción puntual de gobierno, operacionalizando enunciados más generales sobre la educación. Se trata de políticas, programas o decisiones de gestión que objetivan el problema de la calidad y lo vuelven medible, evaluable, operativo, delimitado y controlable. Nos referimos, por ejemplo, a cuando es asociada al acceso, a la infraestructura escolar, al trabajo docente, al currículum y a las prácticas pedagógicas innovadoras, a la evaluación y a los estándares educativos y otras políticas que aparecen dispersas pero que también enriquecen la cuestión. Estas como acciones que hacen a la "calidad educativa" son, en efecto, *intervenciones cuantificables* llevadas adelante por las distintas administraciones públicas.

Por otro lado, el problema de la calidad aparece también como *propósito* y *objetivo* de la educación, *sentido* político y parte integrante de determinado proyecto político, social y cultural. Hablamos de *interrogantes* que giran en torno a los modos en que se piensa, problematiza y enuncia la cuestión de la calidad y que forman parte de los enfoques, supuestos y enunciados que subyacen a las políticas educativas. Son elementos constitutivos

65 Cuando se pasa a los informes en sí mismos, vemos cómo bajo la categoría "calidad" aparece la cuestión de aprendizaje con enfoque de calidad y las capacidades y desempeño del talento humano.

de las políticas educativas, es decir, todas las intervenciones se encuentran interpeladas en sus diversos momentos de realización por estos interrogantes, aunque no sea explícita su formulación. De este modo, son parte de este conjunto de cuestiones, las preguntas por el rol del Estado, los sentidos de la educación y el lugar de estudiantes y docentes. Tales formulaciones se presentan como características de una "educación de calidad", por cuanto ésta aparece como un *valor*.

Por lo señalado, el Capítulo 3 se organiza en tres apartados. En el primero presentamos brevemente las *condiciones de emergencia* del problema con los aportes de bibliografía experta en el tema. Luego, un segundo apartado en el que describimos y analizamos toda una serie de *intervenciones* relativas a la garantía de determinadas condiciones de enseñanza y aprendizaje que se anudan mostrando una forma particular de calidad educativa. Finalmente, un tercer apartado que muestra otro conjunto de nudos que refieren a *interrogantes* que giran en torno al problema de la calidad y forman parte de los enunciados que subyacen a las políticas educativas.

La presentación de los interrogantes por un lado y las intervenciones por el otro no pretende dividir el proceso de la política pública entre planificación y ejecución. Dicha forma de pensar las políticas recaería en la separación clásica de los análisis de comienzos del siglo XX entre "política" y "administración", en pleno auge de la llamada administración científica y sus soluciones para los gobiernos en un contexto de profunda innovación tecnológica. Sin embargo, tal como advierte Oscar Oszlak, dicha formulación analítica sigue siendo parte de las retóricas sobre las políticas públicas, siendo necesario superarla para no abonar a las lecturas reduccionistas de los procesos sociales y políticos. En efecto, aquella división las presenta como esferas autónomas, siendo la política la encargada de formular las acciones de gobierno con determinados enfoques e intereses y la administración, la que se ocupa de implementarlas. Parte de estos análisis dicotómicos también expresan que la política es la representante del interés general y de la sociedad civil, mientras que la implementación supone una burocracia que, en forma ineficiente, obtura el proceso y provoca el fracaso de las acciones estatales. Hablamos de la comúnmente llamada "racionalidad política" y "racionalidad técnica". Sin embargo, no entendemos al Estado como el resultado de un proceso racional de diferenciación de funciones y estructuras, sino que "su formación generalmente describe, más bien, una trayectoria errática, sinuosa y contradictoria, en la que se advierten sedimentos de diferentes estrategias y programas de acción política" (Oszlak, 1980:11). Esto supone, entonces, que las políticas públicas son resultados de procesos

complejos en los cuáles confluyen también actores diversos, que van tomando distintas posiciones respecto a la cuestión y que van generando cambios. Diseño e implementación de una política pública son partes constitutivas de un proceso de problematización de una cuestión social dada, en el que confluyen reacomodamientos, tensiones y conflictos diversos.

La presentación de interrogantes e intervenciones que a continuación realizamos, no busca disociar la política de la administración, ni la ideología de la técnica: todas las acciones de gobierno son interpeladas, solapadas o sustentadas por determinados enfoques ideológicos e intereses y, a la vez, tales interrogantes son materializados de diversos modos. Asimismo, tampoco hay en nuestra presentación una formulación etapista del proceso político que escinda el pensar del hacer. En tanto los procesos están atravesados por relaciones de poder y se suceden en determinados contextos históricos, también mostramos cómo ciertas retóricas son traducidas de formas que podrían parecer contrarias a sus fundamentos y sin embargo no necesariamente lo son. Del mismo modo, algunas acciones de gobierno podrían parecer típicas de otros "proyectos políticos" y, sin embargo, en nuestro caso se presentan como propias. El análisis que sigue pretende mostrar ambas cuestiones separadas con un sentido meramente analítico, pero partiendo de la definición de que estamos frente a aristas de un mismo problema social. El objetivo de este Capítulo es proponer, a partir de una disposición específica de los documentos y entrevistas mencionadas, que el problema de la "calidad educativa" desde la voz oficial estatal de Ecuador entre 2007 y 2017 se trata de un asunto fundamentalmente *heterogéneo*.

3.1 Acerca de la emergencia del problema de la calidad en Ecuador

Según Analía Minteguiaga (2014), las intervenciones del Estado con el argumento de la calidad educativa se generalizaron en los últimos 30 años, es decir, desde fines de los ochenta. Identifica, siguiendo los análisis de Arcos que retomamos en el Capítulo precedente, que entre 1950 y 1990 se puede hablar de una política educativa "orientada al acceso", determinada por la instalación de dispositivos para centrar la acción gubernamental en el ingreso a la educación y que es recién a fines de ese período cuando aparecen cambios de enfoque sustantivos. En la década del 80 el problema de la calidad aparece "traslapado bajo la problemática de la cobertura vista con el prisma de la igualdad de oportunidades y la compensación social. Solo por medio de ella e indirectamente, se introduce el tema de calidad educativa, pero todavía sin definiciones ni estrategias de acción completamente claras" (Minteguiaga, 2014: 167), momento que coincide con que "empiezan a intervenir más

decididamente organismos internacionales como financiadores" (p. 29). Siguiendo a la misma autora, habrá que esperar a los años noventa propiamente dichos para identificar estrategias y criterios concretos asociados estrictamente a la calidad, como ser, descentralización educativa, redes de escuelas, reformas curriculares, sistemas de evaluación de logros académicos e intervenciones contra la pobreza. Fue para la primera década del presente siglo en que aparecieron otras cuestiones para redefinir el enfoque de la calidad en Ecuador, focalizando puntualmente en tomar a las escuelas como "unidades privilegiadas del cambio educativo" (p. 167). Sin embargo, este nuevo enfoque que supone políticas y programas específicos, también convive con las políticas de evaluación de desempeño académico de docentes y estudiantes ya enunciadas como "de calidad". Nos referimos, por ejemplo, a la continuidad de las pruebas Aprendo, Ser y Serce, las cuales retomamos a continuación. En los primeros años del nuevo milenio, Minteguiaga (2014) afirma:

> ...ya no será programas de "mejoramiento de la calidad" sino (y hasta en su nominación) modalidades "escolares" (formas de escuelas) que incorporen alguna dimensión de lo que se entiende por calidad: la gestión escolar descentralizada, la salud, la solidaridad, la lectocomprensión, la "gestión del cambio", lo ambiental, la pobreza, entre otros. Estos aspectos funcionarán como *adjetivos* de la escuela. (p. 134, énfasis nuestro).

La autora describe toda una serie de políticas públicas, planes, programas y proyectos dirigidas a la educación en Ecuador entre 1980 y 2010 (Escuelas Saludables, Escuelas Unidocentes, Escuelas Lectoras, Escuelas Verdes, Aulas Hospitalarias, Escuelas Gestoras del Cambio, Escuelas Solidarias, Unidades Educativas del Milenio, Escuelas Asociadas de la Unesco, Plan 2000 Escuelas de Calidad) que le permiten afirmar que casi ninguna estuvo dirigida hacia la educación particular o privada, sino sobre la pública, estatal o fiscal. En primer lugar, entonces, para Minteguiaga (2014), la cuestión de la calidad educativa se presentó basada en el diagnóstico de que es la escuela *pública* la que presenta déficits y necesita ser mejorada. Sin embargo, paradójicamente, el abordaje de estas situaciones no supone sólo una mejor y mayor intervención estatal, sino la inclusión de mecanismos propios de otros campos, como ser, del mercado y de la sociedad civil. La lógica de lo público del accionar estatal se ve traspasada y permeada por elementos que no le son propios, lo cual no necesariamente supone una desviación sino, quizás, una cuestión constitutiva de sí en tanto relación social (Thwaites Rey, 2005). Dicha interpelación nos remite también a la Nueva Gestión Pública referida en los Capítulos precedentes, cuyas propuestas de reformas apuntaban a consolidar un Estado más eficiente (y no a su "achique" o corrimiento), así como a los mecanismos para mejorar los servicios públicos. Asimismo, la funcionalidad de

atribuirle a la escuela pública las culpas de los problemas educativos y de identificar allí lo que es preciso reformar también se vincula con la idea de "crisis" característica de los años noventa que analizamos en el Capítulo 1. La crítica a lo público derivó en buena parte de América Latina en intervenciones de gobierno desarrolladas con criterios *eficientistas* y *empresariales*, tales como, la descentralización sin presupuesto, las políticas privatizadoras, la reforma estructural de los niveles educativos, las evaluaciones como mediciones de resultados y la desregulación del trabajo docente. Ecuador durante su etapa neoliberal no se vio exento de tales mecanismos. Sin embargo, una vez llegado el correísmo al gobierno, encontramos marcas interesantes de la retórica empresaria del *management* en la educación, pero con algunas diferencias respecto a las décadas anteriores que distancian nuestro caso de los típicamente neoliberales. Sobre este punto volvemos a lo largo del Capítulo 3.

En segundo lugar, encontramos en Minteguiaga (2014) el diagnóstico que afirma que uno de los problemas de la educación, o de la calidad educativa, era que las políticas se hacían "a espaldas" de la comunidad y sus necesidades. Frente a ello, emergió la salida de que sea la comunidad la que pueda escrutar, supervisar, controlar, las acciones estatales. En este sentido, las propuestas vinculadas a la calidad educativa empiezan a reforzar cierta *racionalidad comunitaria*: la interpelación a la comunidad habilita a mostrarla como ámbito de intervención y legitimación de las políticas públicas.

En relación con lo anterior, la autora encuentra que todas las intervenciones educativas en ese período se focalizaron en algunas escuelas y no todas, mostrando que la cuestión de la calidad se centró en pensar cada experiencia escolar en sí misma, es decir, con la mirada puesta en cada escuela. A esto entonces se le sumó la propuesta de que sea la comunidad la que pueda decir qué necesita la escuela y por ello entonces, la que debe ser parte del proceso de supervisión de que los procesos y productos educativos se adecúen a aquellas demandas. El entramado social que definía esa comunidad es muy diverso porque no es sólo las familias, directivos, docentes, estudiantes e incluso autoridades educativas locales, sino también podrían ser universidades, fundaciones, organizaciones de la sociedad civil, empresas, actores internacionales, la iglesia (Minteguiaga, 2014). La *heterogeneidad* aparece en las siguientes palabras de la autora: "la oposición entre lo gubernamental y lo no gubernamental, y lo mercantil/empresarial y no mercantil/empresarial no será necesariamente por donde se defina la frontera" (p. 169). Estos binomios son parte de la complejidad del problema de la calidad en Ecuador, posiblemente también presente en otras experiencias nacionales. Se observa, por un lado, una construcción que pareciera no mostrar a lo educativo como sistema, como

totalidad, como conjunto. Por el otro, conviven ciertos discursos sobre la necesidad de pensar lo educativo desde lo local (no para desconocer lo central, sino para que las políticas tengan anclaje y sean situadas), con otros que traducen esa necesidad particular en focalización y políticas para algunas escuelas.

El énfasis en "lo local" nos remite a su vez a los discursos sobre la *pertinencia* señalados en el Capítulo 1, así como estas nuevas relaciones entre escuela, comunidad y mercado nos vuelve a la lógica de las ONGeización (Rose, 2007). Asimismo, también hay discursos que reclaman la necesidad de *rectoría* del Estado y de tener, por fin, un *sistema* educativo y no solo una sumatoria de escuelas, políticas y programas. Esto último es algo muy recurrente en las entrevistas realizadas para esta investigación.

Luego de realizar un rastreo documental de diversos programas, Minteguiaga encuentra un tercer elemento que caracteriza al problema de la calidad en Ecuador, aquel que la piensa como un problema de *cultura organizacional*. Según la autora, pensar la escuela como organización puede conducir a un análisis que privilegie la gestión de lo educativo por sobre la cuestión más política acerca de sus sentidos y propósitos. Esto es, la primacía de la *técnica* educativa por sobre los grandes debates de principios, supuestos y fines de la educación. Hablamos, entonces, de destacar procesos, productos, incentivos y liderazgos y de elaborar acciones que presuponen que los cambios en estos elementos conducen a las reformas de mejoramiento de la calidad. Esta entonces no es tanto de contenido, de *sustancia*, de enfoque, sino de *forma*. Inclusive, el cambio curricular es presentado desde estas miradas como un cambio de tiempos, modos de enseñanza o de presentación de los contenidos y no como un debate sobre el conocimiento en sí mismo. Son estos los afluentes que, como señala Minteguiaga, conducen más fácilmente a la idea de estudiantes y familias como usuarios, consumidoras, clientes y de escuelas que, compiten por mostrar los mejores productos. Nuevamente aparecen componentes empresariales y tecnocráticos propios de una *racionalidad eficientista* en el discurso educativo.

Finalmente, la autora destaca un cuarto elemento que viene de la mano de lo anterior y es aquel que focaliza en el rol de docentes y directivos como "corresponsables" de garantizar la calidad, a partir de una mayor profesionalización, compromiso, liderazgo y con el desarrollo de prácticas innovadoras. No se observa una discusión sobre condiciones de trabajo o la carrera docente y su formación continua, por ejemplo, sino de cuestionamiento de la tarea docente y de volverla partícipe casi exclusiva de la mejora, a partir de su reconversión, profesionalización y calificación.

Así, pues, el objetivo de las políticas de calidad son las escuelas públicas, a las que se analiza desde perspectivas que, sin embargo, tienden a redefinir de un modo más flexible la frontera entre lo público y lo privado (mediante la retórica del *management*, por ejemplo) y entre el Estado y la sociedad civil (mediante la interpelación a la comunidad). El énfasis de estos programas será sobre cuestiones formales o técnicas asociadas a la gestión educativa, que tenderán a transformar también el modo de concebir el rol docente.

El análisis de las entrevistas y documentos devela que el problema de la "calidad educativa" en Ecuador en el período en análisis presenta una combinación de enfoques, corrientes y perspectivas. Se expresan tanto las vertientes más ligadas a "la razón instrumental, tecnocracia, mentalidad corporativa y mercantil, gerencialismo, productividad, eficiencia, eficacia y competitividad" (citado en Minteguiaga, 2014:142), como aquellas basadas en la "autonomía de los individuo y por extensión de las instituciones, la participación y corresponsabilidad, la potenciación de los sujetos y profesionales en el ejercicio de sus cometidos, o el reconocimiento de las diferencias" (citado en Minteguiaga, 2014:142).

3.2 Calidad como conjunto de intervenciones cuantificables

Las entrevistas y documentos evidencian todo un conjunto de *intervenciones* sucedidas durante los gobiernos de Rafael Correa que hacen a la construcción de la calidad educativa. Supone analizar una sumatoria de acciones que presentan a la "calidad" como una cuestión objetivable. Hablamos de acciones que, sin definir explícitamente sus principios y fines, muestran a la "calidad" como un asunto fundamentalmente medible y evaluable.

A. Acceso a la escuela

La primera mencionada con mucho énfasis es la cuestión del *acceso*, o desde nuestro enfoque podemos decir, a la democratización en el ingreso a la escuela. La descripción de la situación pre "Revolución Educativa" indica que para obtener un lugar en una escuela que dependa del Estado debía abonarse un *pago de ingreso*, a la vez que hacer "fila" en la puerta de la escuela desde la madrugada por la demanda existente. Por supuesto que también en relación con este tema aparece la necesidad de infraestructura, pero a los fines analíticos decidimos separar un tema del otro. Las entrevistas hablan con mucho énfasis de lo difícil del ingreso, llevando a casos graves de "corrupción" o pago de algún tipo a la dirección de la institución para asegurarse la vacante. Se afirma que ciertos sectores sociales, fundamentalmente los de menores ingresos y sin ningún contacto dentro de la escuela elegida

para mandar a sus hijos e hijas, pasaban semanas esperando la chance de conseguir vacante y con grandes posibilidades de no obtenerla. La cuestión del acceso a la escuela y las metas en relación a su masificación fueron debates propios de las tematizaciones previas a los años noventa, tal como se analizó en el primer Capítulo. Sin embargo, notamos que dichos asuntos son también sustantivos en Ecuador para el período que estamos analizando, habida cuenta de la importancia con la que son abordados en los distintos materiales. Es decir si, según la literatura experta, históricamente primero apareció la pregunta por el acceso para luego interrogarse por la "calidad", en la época en análisis de la presente investigación observamos que las acciones en favor del acceso masivo a las escuelas son una forma de intervención gubernamental que hace al conjunto de políticas en favor de la calidad.

La explicación sobre el nuevo sistema de inscripción en una de las entrevistas indica que los cambios principales fueron la *centralización* de la inscripción mediante una *plataforma digital* y el haber quitado el pago inicial para acceso a la escuela. Sobre lo primero, el procedimiento supone la inscripción virtual, la demostración de la dirección física de la familia solicitante mediante un servicio público y la finalmente asignación de la vacante según cercanía geográfica. El único requisito es que el o la estudiante viva en el radio de las 10 o 12 cuadras del circuito donde está ubicada la escuela. Según uno de los entrevistados y en relación con este mecanismo universal de acceso: "Nadie queda afuera. Nadie puede quedar afuera por Constitución"[66].

Otro tema vinculado al acceso y que también se cruza con la política de infraestructura escolar, tiene que ver con lo que en alguna entrevista aparece como el *reordenamiento* de la oferta. Aquí se mencionan tres elementos confluyentes. El primero remite a la existencia previa de una importante cantidad de escuelas unidocentes, es decir, con un docente para diez grados. El segundo a la falta de escuelas fiscales[67], mientras proliferaban "escuelas particulares miserables" que, al ser pagas, significaban una erosión para los sectores populares. El tercer elemento es la proliferación antes del correísmo de escuelas pequeñas y con problemas edilicios o de planta docente incompleta. Esto último se asocia, en las entrevistas, a la posibilidad de que, por ejemplo, cada comunidad tenga su propia escuela, generando que existan muchas escuelas en las mismas condiciones mencionadas, pero con el beneficio de la cercanía local. Sin embargo, aquí algunas entrevistas señalan que esto entra en

66 En futuras investigaciones se puede indagar el punto de vista de los "sujetos de derecho", "interlocutores" o "destinatarios" de la Constitución para analizar las implicancias políticas, jurídicas y filosóficas de frases como la citada.

67 Remite a escuelas "públicas" o "estatales" en el sentido de ser escuelas que dependen pedagógica, administrativa y financieramente del Estado.

colisión con la posibilidad de reordenar el sistema educativo para poder tener mejores escuelas cercanas a las comunidades. Aparece la tensión entre "el derecho de las comunidades" a tener sus propias instituciones educativas y la opción estatal de construir instituciones con mejores condiciones.

Resulta importante recordar que en el primer Capítulo de la presente tesis, en la sección dedicada a analizar el problema de la calidad desde los años 2000, mostramos que la interpelación comunitaria fue uno de los rasgos que caracterizó a la problematización sobre la calidad educativa que estamos analizando. En particular, en este apartado se destaca la comunidad como titular de derechos, lo cual se vincula con todo lo relativo al reconocimiento estatal de lo intercultural, asunto abordado desde mucho tiempo antes que el correísmo. Es decir, que la resonancia con los debates en torno a la comunidad podría vincularse con todo lo relativo al sistema de educación intercultural bilingüe, que con la Revolución Ciudadana adquiere mayor institucionalidad a partir de toda una serie de definiciones presentes en la LOEI. En esta norma se desarrolla con mucho mayor detalle todo el sistema de educación intercultural, especificando su estructura, objetivos y principios, en comparación con lo formulado en la ley anterior de 1983. Asimismo, también lo intercultural aparece como principio de la propia LOEI para todo el sistema educativo, lo cual es expresión de la importancia que supone tal cuestión. Este asunto se encuentra descrito en el Capítulo 2.

Analía Minteguiaga (2014) indica que la regulación del acceso fue una política muy transformadora del correísmo porque es uno de los modos de recuperar la rectoría estatal, asunto tan dejado de lado en la etapa política previa. Más allá del control sobre el sistema privado de la educación, el rol que vuelve a ocupar el Estado en la *transparencia* para el ingreso al sistema se vuelve una acción de envergadura para nada posible de minimizar, al menos en el contexto del país en análisis.

La cuestión del acceso a la educación superior también fue una materia que el correísmo debía abordar. Al respecto, las entrevistas hablan de problemas en relación con largas esperas para lograr tener un número para ser atendido en las universidades y solicitar ser inscrito o inscrita para determinada carrera. Lo que sucedía en la etapa previa no era sólo el sistema vetusto de inscripción, sino la discrecionalidad con el manejo de los *cupos* que cada casa de estudios disponía. El mandato fue el de "transparentar" el ingreso a la universidad. Por este motivo, el Estado comenzó a aplicar una evaluación única para todos los y las potenciales ingresantes para otorgar las vacantes en la educación superior y asignar los cupos (los cupos los define autónomamente cada universidad, más no así su distribución), llamada

Examen Nacional para la Educación Superior. Esta evaluación se aplica sólo en universidades públicas y cofinanciadas por el Estado y forma parte del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión (SNNA). Notamos que la retórica de la transparencia en este caso se puede vincular con una acción directa de centralización por parte del Estado en materia de política educativa para el nivel superior. Es decir, los conflictos que suponían la asignación autónoma de cada universidad en relación con los cupos se resuelven a partir de una acción única, definida y llevada adelante por el poder central. Esta forma de intervención da cuenta de que la acción estatal es un juego complejo de *centralizaciones* y *descentralizaciones*, puesto que concentra algunas definiciones, a la vez que otras siguen quedando a cargo de sus instituciones, autoridades y comunidades académicas.

Las intervenciones sobre los modos de acceso al sistema dicen mucho sobre su carácter democrático o elitista, pues es la base sobre la cual discutir lo inclusivo del mismo en cada nivel (y entre nivel y nivel). Asimismo, se vincula con la definición más general sobre quien se apropia del conocimiento y los fines que de ello se deriva. Un sistema que sostiene barreras verticales como los exámenes de ingreso a niveles superiores, de finalización del nivel o que cobra para pertenecer resulta excluyente para determinada población que no puede costearlo o que no rinde "satisfactoriamente".

Ahora bien, también debe tomarse en cuenta la denominada segmentación horizontal: la fragmentación que opera al interior de cada nivel educativo entre instituciones, turnos, secciones, espacios físicos del aula (Imen, 2009). Esta forma de segmentación, muchas veces menos visible que la vertical puede abonar a la elitización de un sistema, a la profundización de desigualdades existentes y a lo que Francois Dubet (2009) llama "igualdad meritocrática de oportunidades". Según este autor, la igualdad de oportunidades "es la única manera de producir desigualdades justas cuando se considera que los individuos son fundamentalmente iguales y sólo el mérito puede justificar las diferencias de ingresos, de prestigio, de poder, etc., que producirán las diferencias de desempeños escolares" (p. 14). Así, afirma que aún con los esfuerzos estatales por volver accesible el ingreso a la educación, algunos sistemas están lejos de garantizar una igualdad real, ya que, a pesar de haberse ampliado los años de escolaridad, las diferencias sociales son tan marcadas como cuando el ingreso era efectivamente desigual.

En este sentido, las entrevistas advierten que aquellos números de acceso casi universal en ciertos niveles educativos que analizamos en el Capítulo anterior deben matizarse, atendiendo, precisamente a la cuestión de la calidad asociada a ciertas formas de

segmentación. Es más, también afirman que al sacar las barreras de acceso a la escuela estatal y al "aumentar su calidad", hubo movilidad de matrícula de las instituciones privadas a las fiscales. Calidad y acceso, entonces, aparece como la combinación de poder ingresar, de que existan edificios y no barreras monetarias, pero que también haya buenos docentes y buenas prácticas de enseñanza.

Pues entonces, en Ecuador existen elementos democratizantes y, en simultáneo, otros que operan como factores de exclusividad en términos de acceso a la educación. Asistimos, por un lado, a la eliminación del co-pago para el ingreso como una medida de enorme valor material y simbólico y, por el otro, al establecimiento de cupos para el nivel superior que hacen que sea un sistema de acceso restringido.

Lo democratizador en materia de acceso también se ve en la *cuestión edilicia* que permite que lleguen escuelas donde no había, removiendo la barrera de la distancia geográfica como traba de la propia estructura del sistema. Asimismo, la definición de lo público como aquello que es para toda la población adquiere mayor sentido cuando se eliminan los mecanismos de selectividad y accesibilidad.

Ahora bien, las intervenciones democratizantes (en donde opera lo que llamamos *racionalidad ciudadana*) también entraron en tensión con ciertos enunciados en los que resuenan ciertas retóricas meritocráticas (más ligadas a lo que llamamos *racionalidad eficientista/tecnocrática*). Nos referimos, por ejemplo, a la afirmación atribuida a Rafael Correa en la Rendición de Cuentas del 2010 según la cual el Estado en la Revolución Ciudadana llega a lugares donde antes no había escuelas fiscales y que eso invierte la fórmula de la vieja educación como *privilegio* a la idea de los sujetos como *privilegiados*. Precisamente, la cuestión del privilegio en política educativa remite a discursos sobre la educación como servicio o educación privada y se aleja del enfoque de la educación como derecho. Si el Estado es el que garantiza el derecho y este es universal, nadie es privilegiado, sino un titular del derecho, por lo que debe recibir lo que estipulan los documentos suscritos internacional y nacionalmente. Una cuestión similar se observa con los enunciados sobre meritocracia que se analizan más adelante. Para una ponderación más robusta de la cuestión es preciso continuar con otros dispositivos de calidad educativa como los que se analizan a continuación.

B. Infraestructura escolar

Un segundo elemento de este conjunto es, como se enunció en el apartado anterior, el tema de la infraestructura escolar como la necesidad de *más escuelas* y *mejores*. La caracterización que sobresale en la descripción de la política antes de la Revolución Ciudadana es la de escuelas muy deterioradas, poco y nada mantenidas, la mayoría sin acceso a internet y falta de tecnología. Asimismo, se insiste en que las escuelas unidocentes y pluridocentes no garantizan calidad, sino que cuando estas tienen toda la dotación necesaria la calidad mejora. Se observa una apuesta sustantiva en la retórica gubernamental acerca de que una buena infraestructura genera mejor calidad porque puede ofrecer "todos los servicios educativos". En este sentido, en las entrevistas se habla de la necesidad de prescribir los *mínimos aceptables* en materia de infraestructura para poder afirmar que un edificio sea una escuela, entendiendo por ello desde el tema del agua y los sanitarios hasta los techos. Establecer estos mínimos permiten afirmar cuándo una escuela, pública o privada, no cumple con lo necesario y, entonces, quitar el permiso de funcionamiento de ser necesario. Así se explica por qué el gobierno correísta instauró los estándares de infraestructura mencionados en el Capítulo precedente, como parte de los cuatro estándares de calidad. Los *estándares* en infraestructura son definidos como "criterios normativos para la construcción y distribución de los espacios escolares, que buscan satisfacer requerimientos pedagógicos y aportar al mejoramiento de la calidad de la educación" (Estándares, 2012:46). Asimismo, se proponen que estén en el marco del Buen Vivir, que obedezcan a características territoriales y que aseguren prácticas institucionales inclusivas. Los estándares de infraestructura son dos: arquitectónicos y urbanísticos. Los primeros son aquellos vinculados a la seguridad, confort, dimensiones y habitabilidad, es decir, el complemento necesario para planificar en forma integral la unidad educativa, esto es, en tanto vinculan los espacios educativos con los "recreativos". Resulta interesante señalar que el documento citado afirma que esta definición de los estándares arquitectónicos deviene del producto "aula modular", "la misma que al ubicarse de manera continua con varios módulos, se convierte en un bloque de aulas conceptualmente conocido como "espacio educativo" de integración estudiantil. Del "aula modular" se crean los demás bloques de apoyo como son: administración, biblioteca, comedores, salas de uso múltiple, etc." (Estándares, 2012:47). Esto indica que el estándar es el aula modular y no el edificio escolar como construcción pesada, de material similar al utilizado para hogares y edificios. En el documento no se especifica el material a ser utilizado, pero se habla de módulos y resulta llamativo porque en ningún momento se aclara que esta

forma de construcción “liviana” es la manera de cubrir en forma masiva y más económica la falta de edificios escolares fiscales. No se explicita que los módulos son una solución para el corto plazo, como suele pasar en algunos países o en situaciones de catástrofe, sino que se los define como el criterio para la construcción, como el *objetivo* que hace a la calidad. Podríamos pensar que es la manera de lograr una cobertura más rápida para saldar los años de falta de construcción, pero también preguntarnos sobre, precisamente, la calidad y perdurabilidad de este tipo de aulas. Podríamos poner en duda lo primero con relación a niveles con alta cobertura como la primaria, pero concluir en que es una opción edilicia que resuelve en parte la necesidad de espacio para inicial, secundaria y bachillerato.

Los estándares urbanísticos, remiten a la relación entre la unidad educativa (sumatoria de aulas modulares) y el entorno cercano, su localización en el terreno, accesibilidad, riesgo natural, paisaje, imagen y áreas de influencias. Con la conjunción de ambos tipos de estándares, el documento propone una nueva infraestructura educativa con un “esquema de implantación básico para el establecimiento con oferta educativa integral (desde educación inicial hasta bachillerato) con servicios administrativos y comunitarios mínimos” (Estándares, 2012:49) que consta de: aulas de educación inicial, aulas varias para primaria y secundaria, espacio para laboratorios, patio cívico, inspección, administración, comedor y sala de uso múltiple y parqueadero.

Las *Escuelas del Milenio* (en adelante, EM) fueron una propuesta del gobierno planteada como la construcción de los edificios presentados como los *modelos* en términos de equipamiento mobiliario, donde se cubrirían todas las asignaturas y se dispondría de personal docente completo (estos tres componentes juntos se denominan “plantilla óptima”). Esas escuelas contendrían todos los niveles educativos, desde nivel inicial al bachillerato. En declaraciones del último ministro de Educación de Rafael Correa, Augusto Espinosa, a octubre del 2016 estaban funcionando 70 Unidades Educativas del Milenio (66 inauguradas), 52 en construcción y otras 40 en proceso de contratación (Diálogo con Medios, 31/10/2016).

En la propuesta, también serían modelo respecto de *prácticas innovadoras* y modelos pedagógicos propios, pero esto es expuesto en algunas de las entrevistas como un tema pendiente. Las entrevistas señalan que es posible señalar que la diferencia entre estas escuelas y las “comunes” sea que las primeras cuenten con plantas docentes completas, por lo general conformadas por generaciones nuevas de graduados y evaluados según las nuevas modalidades del sistema educativo. Asimismo, también aparece en algunas entrevistas la crítica de haber puesto en marcha las EM con mucho presupuesto, sin cuidar los edificios que

aún existen y que siguen albergando a cientos de estudiantes diariamente. La mirada sobre la existencia de escuelas mejores que otras y la idea de "excelencia" que sobrevuela a los lanzamientos de cada EM es caracterizado por varios entrevistados como un problema de discriminación. En alguna de las entrevistas se dice que existe cierta confusión con asociar principalmente la cuestión de la calidad con este tipo de propuestas de construcción. De este modo, se critica a los funcionarios que ponen demasiado énfasis en que garantizar escuelas, con tecnología de punta y estructura completamente nueva abone a la calidad entendida como buenos resultados académicos.

Además del diferencial entre las escuelas comunes y las del Milenio en relación con que estas últimas incluyen espacios que las primeras no tienen (como ser, canchas de deporte, espacios culturales, etc.), se muestran otros tres elementos que hacen a la distancia entre sí. El primero tiene que ver con que las Unidades del Milenio, al menos en la propuesta gubernamental, deben construir el proyecto institucional en forma participativa con las comunidades en donde sean emplazadas y generar instancias de socialización del mismo. El segundo elemento indica que los criterios para el emplazamiento son el nivel de pobreza de la población (para priorizar a sectores vulnerados), la falta de oferta de servicios educativos y los bajos resultados académicos en las pruebas nacionales. El tercer y posiblemente más polémico de los temas es que estas escuelas cuentan con "socios comprometidos a liderar el desarrollo de cada localidad":

> Los socios son instituciones públicas o privadas, fundaciones, corporaciones u organismos no gubernamentales que promueven que su comunidad sea considerada por el Ministerio de Educación para construir en el sector una Unidad Educativa del Milenio. Los socios asumen la responsabilidad de cooperar con recursos materiales o técnicos para la ejecución de uno o varios componentes del Plan Educativo Institucional, el cual debe tener relación con las actividades académicas y formativas de la UEM. (Ministerio de Educación, Web oficial).

Es decir, estas escuelas tienen la posibilidad de ser construidas con financiamiento *privado* y ser fiscales a la vez. Nuevamente, esto puede entenderse como una opción de cubrir una oferta no resuelta, poniendo "de punta" algunas escuelas, incluso con dinero externo. Pero también puede entenderse como una opción de un Estado que concibe que lo público pueda generarse con financiamiento mixto sin que esto implique una quita de responsabilidad de su rol para la garantía del derecho.

Nuevamente emerge una *interpelación comunitaria*, esta vez más articulada a la cuestión de la participación, pero también con lo que Nikolas Rose (2007) analiza como el otorgamiento a la comunidad de los poderes y responsabilidades que previamente les eran

asignados a los políticos. La "cooperación" por parte de "socios" de las escuelas va instalando paulatinamente aspectos de lo que Rose denomina "ONGeización del Estado", dadas estas formas híbridas público-privados de gestión de asuntos típicamente estatales.

C. Trabajo docente

Un tercer conjunto de temas asociados a la calidad como algo medible es el que agrupamos bajo la categoría "trabajo docente": las plantas orgánicas docentes completas, el salario y la formación básica y permanente. Por un lado, algunos de los entrevistados manifiestan que un grave problema eran las escuelas unidocentes, es decir, con un solo maestro o maestra, tema agravado en los lugares alejados de las grandes urbes. La cuestión del *salario* es un asunto destacado dentro de esta serie, ya que las entrevistas coinciden en el enorme aumento de los salarios docentes (incluyendo educación superior) que logró el gobierno de Rafael Correa. Finalmente, y como otro asunto muy destacado en la retórica de los entrevistados, está el tema de la *formación docente*. Esto supone otros puntos: la formación básica y su necesaria mejora, la formación de posgrado vinculada a la política salarial y toda una discusión sobre la formación en maestrías y doctorados para docentes, tanto en universidades locales como extranjeras (y fundamentalmente europeas).

En varias de las entrevistas aparece la idea de colocar a la educación en el centro de los problemas de la sociedad ecuatoriana, cuestión que podemos asociar a dos elementos. Por un lado, a la retórica de la educación como respuesta para casi cualquier problema social. Y por el otro, a un tema recurrente en los funcionarios entrevistados que remite a la necesidad de *revalorizar* el rol docente, por lo que una sociedad que realmente se preocupa por la educación es aquella cuyos docentes ocupan un lugar legítimo, de autoridad y de reconocimiento. Esto es presentado sobre todo en palabras de los más altos funcionarios como uno de los principales cambios a partir de la transformación educativa, partiendo de la idea de que se había "perdido" el rol clave que juegan los y las docentes. Para revalorizarlo, había que subir los salarios, con el objetivo de que quien elija la carrera docente pueda vivir de ella. Entonces, si en el 2006 el docente que iniciaba la carrera docente ganaba 0.3 canastas básicas, al 2016 ganaba 1.6[68], según afirmaciones de una de las entrevistas. El aumento del salario

68 Según un documento coordinado por la Red de Maestros y Maestras por la Revolución Educativa (2016): " Al considerar la política como meta que el salario del docente cubra al menos una canasta básica, se evidencia que el salario del docente en el 2006 era de USD 287,44; inferior a la canasta básica, cuyo monto era de USD 453,26. En el 2015 se superó la meta alcanzando un nivel de cumplimiento de 159%; ya que el salario del docente al ingresar al magisterio es de USD 1.073,73; superior a la canasta básica que alcanzó los USD 673,21; salario equivalente a 1,58 canastas básicas" (p. 33).

permite que una persona que quiere dedicarse a la docencia no tenga que tener tres o cuatro trabajos, sino que pueda formarse y desarrollarse en el campo educativo. Más allá de la cuestión relacionada al sustento material de la tarea, es importante vincular esta idea de volver a colocar al docente en un rol social destacado con la crítica que desde el Estado se realizó a la organización sindical docente.

Según nos indicaron repetidamente, hubo una fuerte puja entre los gobiernos pre Revolución Ciudadana y el sindicato de maestros, ya que éste último "ponía y sacaba al ministro", reducía sus demandas a cuestiones salariales y "nunca empezaban las clases" por el paro docente permanente. Esto permite concluir que cuando aparece el verbo "revalorizar", están suponiendo cierta idea de "pérdida" de legitimidad social del ser docente producto de la acción gremial frente a las políticas educativas. Un docente vinculado a estas actitudes pierde importancia, su rol se encuentra desdibujado y su función menospreciada. En este sentido, por un lado, el docente es cuestionado porque su figura se encuentra devaluada y, por el otro, se lo coloca en el rol de ser uno de los actores privilegiados de la transformación educativa, sujeto de múltiples intervenciones para su mejora profesional. Sobre este punto volvemos en apartados siguientes.

Otra de las políticas que se mencionan en este conjunto de temas es la de conformar una *carrera docente* que, según algunas entrevistas, antes tampoco existía. En Ecuador para ser docente se puede optar por la carrera universitaria o por los institutos pedagógicos de educación superior no universitarios. Asimismo, existen otras carreras universitarias con títulos habilitantes para enseñar. Ahora bien, para el acceso a la carrera de magisterio en la universidad también se debe pasar por la aprobación del ENES señalado anteriormente y fue el correísmo el que impuso un puntaje de corte específico para la formación docente (el puntaje mínimo es 800). Según algunas de las entrevistas realizadas, esto último fue muy resistido por el sindicato. La posición del gobierno, por el contrario, fue mantener la decisión con el argumento de que se trató de una medida para jerarquizar la tarea docente. También esgrimían que antes del correísmo había muchos docentes sin siquiera título habilitante, por lo que aplicar la evaluación y asignar cupos fueron también medidas para regularizar esta cuestión. La carrera docente supone otros elementos que a continuación desarrollamos y que se sintetizan en la sumatoria de concursos de oposición y mérito, evaluación y formación.

Por un lado, el establecimiento del ascenso por *mérito* y *oposición* donde la antigüedad no resulta la única variable para hacer carrera. El ascenso por antigüedad es descrito como "básico", ya que supone que el docente "no haga nada más que acumular

tiempo en el sistema educativo". Para quienes así lo consideran en las entrevistas, el docente puede hacer carrera en forma intrascendente y encima ser "mal docente". En el nuevo modelo la antigüedad cuenta con un mínimo de cuatro años en un cargo para ascender al otro, pero se vuelve fundamental rendir un *examen* de aptitudes y conocimientos y haber realizado cursos de actualización (muchos en convenio con universidades). La recategorización y el ascenso en el e*scalafón* docente se dan por la sumatoria de los títulos, el desarrollo profesional, el tiempo de servicio y los resultados que hayan obtenido en los procesos de evaluación que estipule el Ineval (artículo 111, LOEI). La capacitación y los posgrados son clave para el ascenso, ya que cada una de las categorías de la carrera docente supone algún título de estudio más que el nivel anterior del escalafón junto a los otros elementos mencionados. Las categorías más altas son aquellas que incluyen tener una publicación de alguna experiencia exitosa o innovadora en el ámbito de su función (artículo 113, LOEI). Es más, para estas recategorizaciones, se ofrecen incentivos académicos como becas de posgrado o de acceso a la Universidad de la Educación.

Los concursos de oposición y mérito son uno de los requisitos para la carrera docente. Este sistema supone que los y las candidatas rindan pruebas de conocimientos generales y específicos sobre la vacante que exista, además de un idioma ancestral en el caso de que el rol sea en una institución intercultural bilingüe. De allí sale un puntaje, al cual se le agrega la calificación de los "méritos" (títulos, investigaciones, experiencia y capacitación), una clase demostrativa y otras "bonificaciones" (artículos 101 y 102 de la LOEI). Una vez tenidos los resultados de las pruebas y los méritos, los resultados se publican y se convoca a "los finalistas" a una clase demostrativa y una entrevista con la institución que alberga la vacante.

La *formación permanente* junto a la *evaluación*[69] son los otros dos elementos sustantivos de ese "ser docente" que se plantea como modelo. Se observa el esfuerzo por presentar el tema no desde un enfoque punitivo de la evaluación, sino desde una mirada más asociada al *reconocimiento*, todas las veces que se insiste en las entrevistas respecto de la necesidad de hacer una evaluación integral. Esto remite a que se evalúa al docente respecto no sólo de lo que sabe, sino en su capacidad de liderazgo, de gestión, de sus prácticas y de sus maneras de vincularse con la comunidad. Evaluar aparece aquí, entonces, no como una manera de señalar sino como la forma de *poner en valor*, aspecto interesante si se lo conjuga con la insistencia en la meritocracia. Presentada como una evaluación integral y permanente,

69 Para complementar el análisis sobre evaluación docente sugerimos ver también el apartado "Evaluaciones docentes".

el ascenso por méritos y oposición, por ejemplo, no se ajusta a una idea de escalada competitiva sino como la manera de reconocer, poner en valor y visibilizar con funciones concretas a aquellos docentes que se desempeñen mejor en un conjunto de "aptitudes" que no se reducen al conocimiento. La evaluación docente es pensada también como la condición para la mejora de los resultados y, en una aspiración más general, "eso nos va a conducir en el mediano y largo plazo, a construir y tener la sociedad que buscamos, pero no solo del conocimiento", tal como afirma una de las entrevistas. Es relevante destacar el componente de lo actitudinal. Esto por momentos parece ubicarse por encima del "saber" y por momentos en un segundo plano. El cruce entre el talento humano en función de la acumulación de *expertise* en un campo disciplinar específico y la formación personal, el saber relacionarse y moverse con otros, se vuelve necesario en el análisis para no reducir la cuestión de la evaluación a sólo una concepción de medición de resultados. La mirada del docente como *líder comunitario*, que se vincule con su entorno, que logre lazos con el barrio en el que está inserto y que comparta con estudiantes y familias se relaciona con las otras facetas del docente esperado por la Revolución Ciudadana. Según algunas entrevistas, la arista más comunitaria de la profesión se encontraba inerte en buena parte de los docentes dado el nivel de degradación al que había llegado la tarea docente. Promover que esta faceta sea desarrollada era parte de las tareas del proceso educativo que el correísmo vino a proponer. Analía Minteguiaga (2014) ofrece un análisis agudo sobre las implicancias que tienen ciertos enunciados como los aquí analizados:

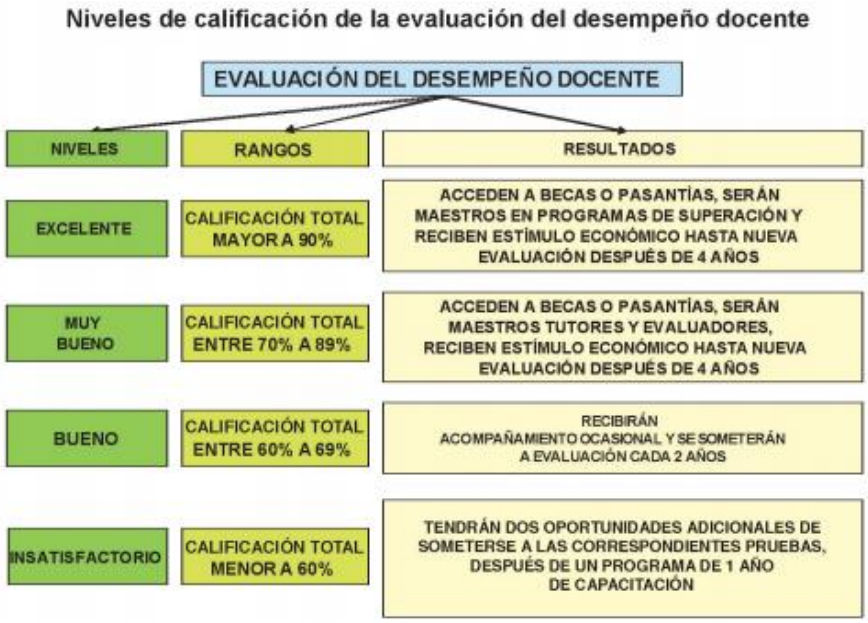
> Bajo los planteos de profesionalización hay una desvalorización vedada, un cuestionamiento a la experticia de la maestra o del maestro. Paralelamente, se le incrementan las exigencias en términos de resultados educativos, de gestión escolar, de innovaciones pedagógicas, de trabajo social y comunitario, entre otras cosas (p. 172).

Se evidencia cierta minimización de los factores pedagógicos, de ponderación por encima de otros factores de la figura del docente y los directores y de búsqueda de calidad educativa por intensificación del trabajo docente que este tipo de propuestas desarrollan a partir de sus acciones políticas. Estos argumentos acompañan los concursos de oposición y mérito y el salario atado a los buenos resultados en evaluaciones docentes que los gobiernos de Correa promovieron. En el artículo 116 de la LOEI se estipula la "remuneración variable por eficiencia", esto es: que se concederá ese diferencial a quienes hayan obtenido altas calificaciones en las pruebas del Ineval, a aquellas personas cuyas instituciones hayan logrado muy alto rendimiento o muestren una mejoría sustantiva frente a las pruebas anteriormente rendidas. En este sentido, también en la ley se establecen *estímulos* (artículo 125) a quienes

publiquen las experiencias "exitosas" en sus funciones docentes, a quienes publiquen una investigación, a quienes se jubilen de manera voluntaria, a quienes hagan aportes a la comunidad, entre otros casos. Por el contrario, serán *sancionados* quienes reprueben la evaluación de desempeño dos veces seguidas con la destitución del cargo, con la opción de reingresar al magisterio con otro concurso de méritos y oposición, con opción de jubilarse o con obtener una liquidación por los servicios realizados. El relato de la "profesionalización", formulado bajo la idea de "revalorizar", supone evaluación docente, meritocracia para la toma de cargos, diagnósticos que versan sobre la falta de liderazgo de docentes y directivos (como si el problema fuese una cuestión organizacional) y la promoción de sistemas de incentivos para hacerlos responsables y "comprometidos" con su tarea.

El problema de la calidad, entonces, a la vez que propone re colocar al docente en el centro como agente de cambio, lo responsabiliza de la cuestión, sin medir ni comparar el rol del Estado como garante del derecho a la educación y ni siquiera avanzar en diagnósticos profundos respecto de la formación docente y de sentido de la carrera magisterial (Minteguiaga, 2014). Para mostrar la escala entre resultados de las evaluaciones de desempeño docente y las propuestas de premios o castigos que el gobierno de Correa propone en un documento sobre evaluación del sistema educativo del 2008, compartimos el siguiente gráfico de elaboración de la Subsecretaría de Planificación del Ministerio de Educación (Ser Ecuador 2008:87):

Gráfico 6: Niveles de clasificación de la evaluación del desempeño docente.



Fuente: Subsecretaría de Planificación del Ministerio de Educación

Resulta necesario señalar que en algunos materiales analizados se presentan ciertas aristas del ejercicio docente descritas como "cualitativas". Para ello, según una de las entrevistas, en Ecuador se lleva adelante una evaluación docente con diversos componentes, dos de los cuáles son el llamado "saber ser" y el "saber estar". Lo que aquí vale la pena resaltar es cierta idea de aplicación por *etapas* de la política educativa general y más puntualmente, sobre evaluación. Esto será retomado en el apartado sobre el rol Estado en el apartado 3.3 de éste Capítulo como política de medios y fines, pero aquí nos interesa evidenciar que en varias entrevistas aparece la afirmación de que la evaluación de contenidos y saberes es algo que se aplica en un primer momento del proceso correísta con el objetivo de que en algún momento deje de estar entre las prioridades. El examen de saberes se presenta, por un lado, como lo más sencillo de "medir" y por ende útil para definir a quiénes se "premia" con una recategorización y, por el otro, como una necesaria medición para un país que no puede desconocer que "la mitad de los docentes no saben lo que enseñan", tal como señalan los funcionarios vinculados a la evaluación. En otra de las entrevistas se afirma categóricamente: "Dices, a ver, yo no quería evaluar conocimientos de los docentes, ojalá un día dejemos de hacerlo, pero hoy es necesario. Nos tuvimos que echar diez pasos para atrás". El *conocimiento* por un lado y lo *actitudinal* por lo otro es lo que afirman evaluar, siendo esto segundo, un conjunto de habilidades no demasiado presentes en los docentes, que podrían desarrollarse mejor con la base del "saber" ya incorporada. Esto supone que el docente sepa resolver conflictos, manejarse colaborativamente, comprender los contextos sociales donde se desarrollan, es decir, parte de lo que se conoce como "habilidades blandas", "inteligencia emocional", "competencias ciudadanas". Esto es mostrado como parte de los desafíos de la educación del futuro y, por ende, del horizonte a llegar en materia de política pública.

Este esquema de formación viene acompañado por un programa que *jubiló* miles de maestros, bajando la edad promedio de quienes ejercen la tarea docente. La cuestión de la edad del cuerpo docente se asocia en la mayoría de las entrevistas a algo que debía ser corregido, no sólo por ser docentes acostumbrados a viejas forma de enseñar o acostumbrados a un sistema educativo sin direccionalidad política, sino porque presentaban (para el gobierno) serias dificultades en los conocimientos a enseñar. Según las entrevistas, la tasa de edad pasó de 60 años a 50, lo cual permite la "renovación de la planta".

D. Currículum y prácticas "innovadoras"

Un cuarto agrupamiento de acciones que analizamos como conjunto es el que incluye: 1. Las *reformas* curriculares, 2. la búsqueda por mejorar los *aprendizajes*, 3. la *formación docente* en función de la actualización curricular, 4. la definición de *estándares* educativos nacionales vinculados a esos diseños y 5. la cuestión presentada como la necesidad de cambiar o mejorar las *prácticas de enseñanza* y elaborar *proyectos educativos* innovadores por vincularse con el análisis sobre el qué se enseña y aprende. Parafraseando a la Ministra Gloria Vidal en Rendición de Cuentas 2010, tanto el currículum fortalecido para la educación básica, la entrega de textos escolares, los estándares nacionales y la primera camada de graduados del Bachillerato Internacional[70] (en adelante, IB) son parte del camino hacia la calidad.

En términos del material analizado, a su vez, encontramos otros afluentes que abonan a indagar qué dispositivos se generaron en materia de contenidos curriculares, prácticas innovadoras y calidad para Ecuador, sean para docentes como para estudiantes. Existen algunas políticas del Plan Decenal y varios objetivos estratégicos presentes en las rendiciones de cuentas que contienen en sus enunciados distintas acciones que hacen a la calidad educativa: cuando se proponen incrementar la cobertura en Educación Inicial y en la Básica (en el Plan Decenal se habla de "universalizar" la EI en su política Nº1 y de "universalizar" la EGB en la Nº2), en la política 7 del Plan Decenal que se propone la "Revalorización de la profesión docente y mejoramiento de la formación inicial, capacitación permanente, condiciones de trabajo y calidad de vida" (lo que en algunas RC aparece como "Incrementar las capacidades y el desempeño de calidad del talento humano especializado en educación") y lo que aparece como objetivo 5 o 7 (según que RC se mire) desde el 2011 al 2016 como la necesidad de "Incrementar la calidad de aprendizaje de los estudiantes con un enfoque de equidad". Hay otras políticas del Plan Decenal, como la número 3 que refiere al bachillerato[71], donde el tema de contenidos asociado a un "problema de calidad" aparece con mucho menos

70 El Bachillerato Internacional® (IB) es una fundación educativa definida como sin fin de lucro, fundada en 1968. Ofrece cuatro programas de educación internacional cuyo objetivo es "desarrollar las habilidades intelectuales, personales, emocionales y sociales que los alumnos necesitan para vivir, aprender y trabajar en un mundo cada vez más globalizado" (Web BI). Ofrece cuatro programas: "Programa de la Escuela Primaria", "Programa de los Años Intermedios", "Programa del Diploma" y "Programa de Orientación Profesional". Las escuelas del mundo pueden convertirse en Colegio del IB adquiriendo estos programas.

71 La creación del Bachillerato General Unificado significó adaptaciones y ajustes curriculares. En las rendiciones de cuentas estos cambios no son presentados como "de calidad" con el mismo peso que los otros dos niveles, pero dado el cambio transformador que tuvo la creación del BGU, el presente apartado refiere a algunos puntos del nivel en relación con la reforma curricular.

énfasis que en las mencionadas y por eso no lo destacamos del mismo modo que los otros dos niveles.

En las entrevistas, currículum y calidad también aparecen asociados, por ejemplo, a cuando se evalúa positivamente ciertos cambios, pero también como uno de los aspectos sobre los que más se debe profundizar o, como algunas critican, sobre el que menos se focalizó. La cuestión que más se enuncia como pendiente son las prácticas innovadoras docentes, tema que sin duda tiene que ver, además de con ciertas definiciones políticas y educativas, con procesos de larga duración y que suelen implicar réditos políticos bajos para quienes están en funciones de gobierno (porque los resultados no son palpables en el corto plazo).

En relación con el punto 1 referido a las reformas curriculares, tanto las entrevistas como otros materiales consultados, destacan la reforma que atravesaron los niveles de inicial, básica y bachillerato, sobre todo lo sucedido en el BGU por la extensión de la obligatoriedad y la ampliación y cambio respecto de las aspiraciones sobre el nivel. Asimismo, tanto la educación inclusiva como la educación intercultural bilingüe también fueron objeto de un proceso de renovación curricular. Analía Minteguiaga (2017) destaca un elemento interesante que no aparece en forma evidente en las entrevistas realizadas que remite al rol principal del Estado en materia curricular, mediante la Secretaría de Calidad Educativa. Los cambios curriculares fueron procesos que tuvieron distintas instancias de validación y puesta a prueba, tal como se refleja en algunos ejemplos que a continuación describimos. Asimismo, la autora señala que los mayores avances en materia curricular sucedieron en la EGB y en el BGU, no percibiéndose del mismo modo ni para la escuela inicial ni para la intercultural bilingüe, donde "no se ven avances en las interculturalización del sistema educativo ecuatoriano" (p. 36).

Respecto del nivel inicial, en la RC 2007 se consigna la presentación de su currículo nacional, mientras que según la RC 2008 fue aquél el año en que se realizó. Los cambios en este nivel se vinculan a la separación que se establece entre la atención de 0 a 3 años y de 3 a 5, siendo lo primero tarea del Ministerio de Inclusión y Economía Social y lo segundo sí del Ministerio de Educación. Sobre la EGB, se realizan actualizaciones y ajustes de sus documentos curriculares desde fines del 2009[72]. Fue entonces que se emitió el Acuerdo

72 Hubo una reforma curricular importante en la básica entre 1994 y 1996 conocida como "Reforma curricular consensuada", la cual se presenta asociada a la lógica de medición de logros educativos y la implementación de evaluaciones para matemática y lengua principalmente. Se trata de cambios curriculares que suponen que la organización del conocimiento escolar aparezca según los años de la EGB (Minteguiaga, 2017).

Ministerial 0611 del 16 de diciembre que puso en vigencia el nuevo currículo de primero a séptimo año para la EGB, el cual se aplicó entre 2010 y 2011 en el régimen Costa y Sierra. Se trata de un currículo a nivel nacional con adaptaciones en algunas regiones que así lo consideraron. Supuso la elaboración y distribución gratuita de materiales para docentes sobre las áreas básicas de Matemática, Lengua y Literatura, Ciencias Naturales y Estudios Sociales.

Según analizan expertas, este cambio buscó modificar el abordaje general y global sobre lo curricular que tuvo la reforma de los noventa, para que los y las docentes puedan trabajarlo efectivamente en las aulas, a la vez que en su lenguaje se comenzó a hablar de adquisición de "destrezas con criterios de desempeño" (Minteguiaga, 2017). Los ajustes en los distintos campos del conocimiento se fueron realizando paulatinamente, por ejemplo, en 2012 se implementaron los currículos de Educación Física e Inglés y en 2011 el de Estética de octavo año del EGB. En 2016 se registra otra actualización para la EGB.

Asimismo, las rendiciones de cuentas destacan las actualizaciones de ambas currículas como intervenciones directamente asociadas a la calidad educativa, porque además de los contenidos en sí, conllevan toda una serie de cursos para que las y los docentes puedan "aplicarlas" en las aulas. El Sí Profe es el programa de formación docente para directivos, asesores educativos, auditores y docentes que incluye la formación inicial, los programas para quienes se insertan en nuevas funciones educativas, la formación continua y el acompañamiento pedagógico institucional. Bajo este programa aparecen en diversas rendiciones la realización de talleres y capacitaciones docentes con materiales didácticos renovados, bajo el objetivo de "fortalecer la calidad educativa". Así se afirma en la RC 2012: "...el Ministerio de Educación continuó con la implementación de lineamientos para la mejora de la calidad educativa, es decir insumos cuyo principal propósito es orientar las acciones de los actores del sistema educativo *hacia su mejora continua*." (RC 2012: 15, énfasis nuestro). Esto último es una resonancia al *lenguaje gerencial* de la calidad total señalada en el Capítulo 1, puesto que la búsqueda constante de la mejora – como esfuerzos continuos y a lo largo de un proceso que conecte resultados con procesos -, junto a la satisfacción de los clientes, consumidores o beneficiarios y el hincapié en los procesos de trabajo son los núcleos de dicho enfoque.

Por su parte, el cambio curricular del bachillerato fue contemporáneo a la creación del BGU que, tal como fue explicado en el apartado sobre "Estructura del Sistema Educativo" del presente Capítulo, supone el fin de las especializaciones anteriormente existentes. Ahora el bachillerato es "unificado" y está organizado por un tronco común de asignaturas centrales

correspondientes a "formación general", para luego que cada estudiante pueda elegir entre dos opciones en función de sus "intereses personales".

En relación con el punto 2 y 3, encontramos políticas que se presentan bajo el propósito de "incrementar la calidad de aprendizaje de los estudiantes con un enfoque de equidad" y acciones dirigidas a la formación docente en el marco de las transformaciones curriculares. El Ministerio lo dice de este modo: "desarrollo de herramientas idóneas que faciliten en el proceso de enseñanza-aprendizaje en todos los niveles educativo" (RC 2012: 43). En este apartado presentamos las políticas relativas a los puntos 2 y 3 porque se trata de un conjunto de acciones que expresan el problema de la calidad educativa asociando "calidad" y "aprendizaje" dirigidas hacia estudiantes y docentes. La cuestión curricular aparece toda vez que se busca fortalecer alguno de los niveles y como "contenidos" de cursos de capacitación. Estas iniciativas son: a. Fortalecimiento pedagógico de las Unidades Educativas del Milenio, es decir, apoyo para la aplicación del currículum, instructivos de mantenimiento y limpieza de las escuelas, guías para conseguir socios y materiales de apoyo pedagógico para prácticas innovadoras y situadas en una comunidad determinada; b. Fortalecimiento de la Educación General Básica: apoyo a docentes y directivos con los cambios curriculares y apoyo a los Departamentos de Orientación y Bienestar Estudiantil; c. Sistema Integral de Tecnologías para la Escuela y la Comunidad (SITEC): programa que incluye la elaboración de contenidos digitales diversos para estudiantes y para el Siprofe, creación de aulas tecnológicas comunitarias (espacios con conectividad y tecnología para la alfabetización de las comunidades) y entrega de equipamiento tecnológico a escuelas; d. Instalación de Bibliotecas Pedagógicas en distintos lugares del país, con mucho énfasis en las Unidades Educativas del Milenio; e. Generación de contenidos audiovisuales y multimedia para la transmisión por canales de internet y de televisión[73]; f. Estrategia Intersectorial de Prevención del Embarazo Adolescente y Planificación Familiar, la cual consiste en cursos de capacitación a docentes y estudiantes en cuestiones de sexualidad, género y violencia; g. Fortalecimiento de la calidad educativa.

Este último punto nos llama la atención particularmente, porque en su enunciado habla directamente de "calidad" y es definido por ser un programa destinado a "apoyar el mejoramiento progresivo de la calidad de educación en cuanto a procesos de enseñanza, docencia e investigación que fortalezca una adecuada planificación, gestión y control del

73 Como parte de este programa se firmó en 2012 un convenio de cooperación con el Ministerio de Educación de nuestro país para la transmisión de programas de Canal Encuentro.

proceso educativo" (RC 2012: 48). Y esto significa, por ejemplo, la elaboración de instructivos para elaborar los planes educativos institucionales, recursos didácticos para el aula, la socialización digital de experiencias innovadoras y el apoyo a la producción de "buenas prácticas pedagógicas" y el "diseñar y aplicar planes educativos de emergencia para establecimientos educativos de rendimiento deficiente en las evaluaciones nacionales y generar procesos de investigación educativa que promuevan el aprendizaje en el aula" (RC 2013: 51). Todos estos ítems forman parte de las rendiciones del 2011, 2012, 2013.[74] En este agrupamiento de políticas orientadas a la búsqueda de mejorar la calidad de los aprendizajes vuelve a aparecer, como señalamos en los apartados de "Acceso" e "Infraestructura" formulaciones que interpelan a la comunidad como "territorio imaginado" sobre el cual los programas descritos deberían actuar (Rose, 2007).

El cuarto elemento que presentamos como parte del presente apartado es el establecimiento de estándares de aprendizaje[75], como herramientas para medir el desarrollo y enseñanza del currículum compartido para todo el país. Se definen como "descripciones de los logros de aprendizaje que los estudiantes deben alcanzar a lo largo de la trayectoria escolar, desde la Educación General Básica hasta el Bachillerato" (Estándares, 2012: 7). Estas descripciones establecen contenidos que el Estado debería alcanzar para la calidad educativa, notándose que no se establecen aquí estándares para el nivel inicial. En alguna de las entrevistas, los estándares se presentan como aquello más importante en base al currículum nacional elaborado desde el Ministerio de Educación, para que luego el Ineval se ocupe de la tarea de evaluar. El Ministerio aparece como el que propone qué enseñar, porque es el rector de la política pública en educación, y el Ineval valorando lo logrado o lo no alcanzado, en función de esas metas.

En la misma línea, el documento sobre estándares nacionales citado del 2012 explica que el currículo establece las herramientas que los y las estudiantes necesitan para alcanzarlos, motivo por el cual hay estándares para las cuatro áreas del conocimiento: Matemática, Lengua y Literatura, Estudios Sociales y Ciencias Naturales. Estos se ordenan en cinco niveles de progresión del aprendizaje: Primer Nivel, al finalizar el primer año de la educación general básica; Segundo Nivel, al terminar el cuarto año de la EGB; Tercer Nivel,

74 En las rendiciones de cuentas del 2014 al 2016, siguen apareciendo prácticamente las mismas acciones sólo que ordenadas de otro modo (políticas educativas ordenadas según sean de calidad, cobertura o gestión). Como novedades en materia de calidad y aprendizajes, podemos incluir aquí la proliferación de los llamados "clubes" y luego "proyectos escolares" de artística, deporte, científicos, etc., el fortalecimiento de la enseñanza del inglés y la promoción de actividades extracurriculares llamadas "vivencias estudiantiles".
75 Sobre los estándares educativos ver la sección sobre "Evaluación".

al séptimo año; Cuarto Nivel, al finalizar el décimo año de la EGB; y Quinto Nivel al finalizar el bachillerato. Llama la atención lo *esquemático* y estructurado del tema: cada área tiene determinados "dominios de conocimiento", los cuáles son aprendidos según niveles de progresión, de donde se derivan los estándares de aprendizaje. Éstos tienen tres componentes: procesos de pensamiento, comprensión de conceptos y actitudes y prácticas. Finalmente, el documento arroja ejemplos de desempeño para cada área y nivel de progresión. Frente a esta forma de ordenar los conocimientos y aprendizajes esperados, en algunas entrevistas se muestran las tensiones entre las áreas del Ministerio que se ocupan de lo curricular y el Ineval, ya que se advierte que, si bien el instituto debe hacer una evaluación nacional a todo el estudiantado, el currículum debe poder ser *flexible* y *adaptable*.

El quinto y último punto que se anuda a los anteriores es el de las prácticas pedagógicas innovadoras. En algunas de las entrevistas este tema aparece fundamentalmente como "pendiente" en términos de logros de la Revolución Ciudadana, a la vez que como promesa exclusiva para las Unidades Educativas del Milenio. En otras entrevistas y en diversas rendiciones de cuentas, se presentan distintas acciones que dependen de la Subsecretaría de Innovación y Buen Vivir (que hasta 2015/2016 se llamó Subsecretaría de Calidad y Equidad) y que son presentadas como "prácticas innovadoras" que abonan a la calidad educativa. Son algunas experiencias donde se ponen en juego saberes diversos, con proyectos escolares que suponen el vínculo con la comunidad por fuera de la escuela y que, en algunos casos, se presentan como acciones con mucho protagonismo estudiantil. En este caso hablamos de las Escuelas para el Buen Vivir que dependen de la Dirección Nacional de Educación para la Democracia y el Buen Vivir, los proyectos escolares que dependen de la Dirección Nacional de Mejoramiento Pedagógico y la elaboración de materiales por parte de los y las estudiantes sobre temas de convivencia escolar y sobre violencia sexual en el sistema educativo. Las Escuelas para el Buen Vivir se presentan como propuestas en las que "se aplican metodologías innovadoras", que posibilitan el trabajo con el entorno social y cultural de la institución y donde se busca formar ciudadanos reflexivos, conscientes, proactivos y comprometidos con la transformación ecuatoriana. Los proyectos escolares son "emprendimientos educativos interdisciplinarios" que buscan fortalecer las capacidades investigativas, de los y las estudiantes y el trabajo.

Analía Minteguiaga (2014), en su análisis sobre las escuelas y programas de calidad entre 1980 y 2000 encuentra que, justamente, si bien primó una lógica de *focalizar* la política educativa en el nivel áulico, el tratamiento de lo pedagógico resultó un componente muy poco

atendido en buena parte de ellos. En una de las entrevistas se diferencia lo que es la promoción de buenas prácticas, respecto de la innovación y se afirma que lo primero es mejorar los procesos de enseñanza y aprendizaje dentro de lo que el sistema de por sí contiene, mientras que lo segundo es ver lo que ya no rinde o alcanza, tomar aquello que sirve y traer "insumos" de otros lugares o de otras experiencias. También aparece la justificación de por qué tomar experiencias como las de Finlandia, Boston o Singapur, con la aclaración de que no se pretende copiarlas, sino tomar sólo aquello que es *útil* en función de la realidad ecuatoriana. En este contexto, adquiere explicación el hecho de que Ecuador desde 2007 se afiliase a IB, asunto presentado en las rendiciones de cuentas como uno de los programas que hacen a la calidad educativa. Finalmente, también en algunas rendiciones, se enuncia que las evaluaciones institucionales sirven, entre otras cuestiones, para detectar las "buenas prácticas docentes", socializarlas y premiar a aquellos con calificaciones muy buenas con estímulos económicos, becas para mejoramiento profesional y la posibilidad de realizar "pasantías" en el país o en el exterior. Nuevamente, nos encontramos con la lógica de premios y castigos atada a las evaluaciones.

De este modo, calidad educativa supone contenidos curriculares *pertinentes,* esto es, acordes a la comunidad, adecuados a la realidad, a la vez que deben estar en relación con una definición de *estándares* que, por definición, son generales. En este esquema, no se puede pensar en un currículum uniforme que se aplique del mismo modo en todo el Ecuador. Esta *maleabilidad* del currículum en algunas entrevistas aparece como contradicción respecto de la creación de estándares, mientras que en otras se esgrime que establecer logros mínimos no impide pensar a los contenidos en forma situada. Asimismo, se puede pensar que el establecimiento de estándares entra en tensión con otra cuestión que algunas entrevistas afirman y que es la necesaria interdisciplinariedad que debe buscarse y no la separación entre las ciencias. En este sentido, el análisis muestra la vinculación entre la elaboración de estos criterios y de su publicidad con la *fiscalización social* de lo que sucede en las aulas y todo esto como justificativo para los ajustes curriculares: "La calidad atada a la producción de ciertos resultados para rendir cuentas ante la sociedad podrá ser vinculada no solo a la creación de sistemas de medición de logros académicos para estudiantes, sino a la reforma curricular. Se evalúan justamente los contenidos y destrezas que están establecidos en la nueva currícula" (Minteguiaga, 2014:178).

Los cinco puntos que organizan este apartado no se encuentran presentados de tal modo en los documentos analizados, sino que son producto del ejercicio investigativo del

presente trabajo. De tal disposición de documentos y entrevistas emergen algunos saldos analíticos importantes de desarrollar. Hallamos en relación con lo curricular y al aprendizaje la presencia de marcas de *racionalidad eficientista/tecnocrática* y también de lo que venimos señalando como *racionalidad comunitaria.*

En relación con lo primero, encontramos la construcción de estándares educativos en forma tal detallada que nos resuena a lo que Gimeno Sacristán ([1982] 1990) señalaba como la forma de mostrar la eficiencia a la que es posible llegar en la educación. Es decir, los estándares como parte del discurso de la calidad educativa parecen sustentar el *carácter técnico* que el campo educativo puede demostrar tener para ser comparable con cualquier ciencia o con aquellos campos sobre los que nadie dudaría de su rigurosidad: hay un método de enseñanza y aprendizaje que es posible seguir, medir, evaluar y corregir. La secuenciación del aprendizaje, el desarrollo de objetivos clasificados por nivel de generalidad, la preocupación por lograr cierta programación de la enseñanza y el aprendizaje, la intención manifiesta de medir los logros educativos en función de los objetivos explicitados en gráficos, la búsqueda por lo mesurable en el campo educativo, la consiguiente evaluación de los estándares y los premios o castigos, nos lleva a preguntarnos si no hay marcas aquí de la llamada pedagogía por objetivos (Gimeno Sacristán, [1982] 1990). Sin hacer un análisis exhaustivo propio de la *expertise* de quienes se dedican a lo curricular ni de todos los autores que profundizan sobre la pedagogía basada en objetivos, nos interesa dejar planteadas las preguntas que aparecen a partir del análisis de las políticas presentadas en este apartado.

La pedagogía por objetivos emergió con claridad en materia educativa en el movimiento utilitarista en educación de comienzos del siglo XX en los Estados Unidos, en paralelo al auge del taylorismo en la industria, donde las preocupaciones versaban sobre cómo aumentar la cantidad y la calidad de la producción. Tal como señala Gimeno Sacristán ([1982] 1990) el éxito de los sistemas de gestión y funcionamiento de la industria a partir de los aportes de Taylor aparece como el modelo más adecuado para la educación, puesto que las instituciones escolares debían ser capaces de proporcionar la mano de obra más acorde para una sociedad, como la norteamericana, en rápido proceso de industrialización. Las acciones tendientes a racionalizar los procesos educativos se dieron tanto en la administración y gestión educativa como en las prácticas escolares. Aparecen con esta corriente las cuestiones del *tiempo* necesario para cada unidad curricular, del *porcentaje* de escolarización o del *número* de estudiantes para un nivel escolar como indicadores de éxito escolar. Esto indica, para el

autor, que el rendimiento *cuantitativo* aparece tímidamente con estas apreciaciones como equivalentes a la calidad de la educación.

La pedagogía por objetivos,

> Es una respuesta, dentro del pensamiento pedagógico, coherente con la idea de que la escuela debe ser una institución útil a los valores predominantes en nuestra sociedad, que ha de servirlos guiada por criterios de eficiencia, considerando que ésta es un valor básico en las sociedades industrializadas, orientadas de forma muy decisiva por criterios de rentabilidad material. El movimiento de la pedagogía por objetivos es la búsqueda de un tipo de racionalidad en la forma de actuar pedagógicamente, coherente con una visión utilitaria de la enseñanza, de las instituciones educativas y de la educación en general. (Gimeno Sacristán, [1982] 1990: 14)

La comparación de la escuela con una fábrica es parte de este enfoque ya que muestra la relación entre los *enfoques eficientistas* sobre la educación y la organización taylorista de la producción. Por ejemplo, mientras en la industria las características del producto final los marca el mercado, "la sociedad" como cliente es quien señala lo que se busca de la escuela; así como "la materia prima" sufre transformaciones, el estudiante va mutando hacia el estado adulto a partir de la escolarización; la idea según la cual las tareas de la fábrica deben ser tangibles y medibles se evidencia en la búsqueda de programar objetivos observables y evaluables en la educación. O, así como en la industria todo lo importante radica en lograr el producto final y se subordinan los *medios* a tal fin, en la escuela el currículo adquiere un carácter meramente instrumental siempre que se busque la *eficiencia* de llegar a los propósitos. Uno de los problemas de este enfoque es que la eficacia es adoptada como un valor en sí mismo sin discutir en función de qué fines se la persigue. El currículum queda relegado a cumplir con una propuesta de sociedad que no discute, sino que le viene dada, por lo que la enseñanza y la escuela serán eficaces solo si logran satisfacer y reproducir las necesidades e intereses de una sociedad que existe con antelación.

Gimeno Sacristán advierte también que la asociación entre objetivos concretos y eficiencia es una posición pedagógica meramente tecnocrática que hace foco en la reproducción de la sociedad, por lo que la primera preocupación debe ser poder establecer objetivos más amplios en función de una concepción liberadora y progresista de la educación. Existen dentro de la teoría curricular otros enfoques que no manifiestan que el problema principal sea técnico y que parten de pensar que son muchos los elementos que entran en juego en el proceso pedagógico. En estas corrientes, los objetivos adquieren un sentido orientador y se relacionan entre sí en posibilidades casi infinitas de interacciones. En estos casos, se trata de pensar al currículo "como una tecnología que proporciona esquemas para la

traslación de conocimientos científicos a situaciones prácticas con el fin de modificar la realidad en una determinada dirección" (p. 34).

Pues bien, en el establecimiento de estándares de aprendizaje resuenan estos debates sobre las posibilidades de programar la enseñanza en forma preestablecida y secuenciada, adquiriendo una fuerte impronta *prescriptiva*. Nos preguntamos sobre si dicha estandarización de los objetivos educativos se puede justificar sólo por la necesidad evaluar aquellas cuestiones que todos los estudiantes deben poder saber y hacer (como afirman las entrevistas) o si lo que subyace es un intento de establecer mecanismos de autorregulación del ejercicio profesional docente que lleven a enseñar aquello que se busca evaluar, reduciendo la enseñanza a metas medibles. También la forma un tanto dispersa en que aparece la cuestión de revisar las prácticas pedagógicas nos plantea otros interrogantes pertinentes para futuras investigaciones acerca de la concepción de currículum que tienen las reformas educativas como las planteadas por la Revolución Ciudadana. Es decir, parafraseando a Gimeno Sacristán y Pérez Gómez (1992), ¿el currículum es un proceso o una representación del mismo? y ¿refiere sólo a los contenidos de la enseñanza o a un análisis de la práctica?.

Por otro lado, la concepción que subyace a la adecuación del currículo a las "necesidades" de la sociedad" bajo el argumento de la "pertinencia" nos deja preguntas acerca de si no estamos frente a un enfoque utilitario del proceso educativo y sobre cuáles son los factores que definen ese tipo de sociedad. También la mención a la "pertinencia" nos vuelve a los debates que analizamos en el Capítulo 1 sobre las formulaciones sobre la calidad educativa en los años 2000 y su relación con lo que hemos llamado *racionalidad comunitaria*.

Ahora bien, estas miradas sobre el currículum y la enseñanza-aprendizaje que venimos analizando parecen convivir en la Revolución Ciudadana con otras retóricas más amplias que no reducen los contenidos y las finalidades educativas al establecimiento de metas observables y reguladoras de la conducta. La búsqueda de situar el currículum nacional a las distintas zonas geográficas que Ecuador presenta mediante un trabajo procesual con los docentes, así como cuando se observan enunciados sobre los grandes principios y objetivos educativos como caminos a recorrer y no como puntos de llegada tan presentes sobre todo en la LOEI, son expresiones de que no todo es la búsqueda de la eficiencia de modo tecnocrático. La interpelación a lo comunitario también está presente en este entramado a partir de la flexibilidad curricular, la adecuación a lo local e inclusive con esos "intereses sociales" que son presentados como necesidades consensuadas previamente para los cuales la escuela debe dar respuesta. Finalmente, como se analiza a continuación, la invención de formas muy

diversas de evaluación de docentes, directivos y estudiantes, así como ciertas formulaciones sobre los sentidos de la evaluación, evidencian que la combinación y solapamiento de enfoques es uno de los atributos principales que presenta nuestro problema de investigación.

E. Evaluación y estándares de calidad

Un quinto elemento es el problema de la evaluación y el establecimiento de los "Estándares de Calidad Educativa". Estos *estándares* encierran en sí mismo varias de las condiciones trabajadas en esta sección, pero aquí retomamos algunos de ellos porque ocupan un rol importante en el tratamiento público de la cuestión de la *evaluación* docente, estudiantil e institucional.

Evaluación y estándares se relacionan cuando estos son los criterios mínimos de aprendizaje, gestión y enseñanza que se definen nacionalmente y se evalúan con distintos modos y objetivos. En este apartado nos detendremos en analizar algunos enunciados sobre evaluación, presentaremos el Sistema Nacional de Evaluación (en adelante, SNE) y los estándares educativos, para luego mostrar los dispositivos pensados para evaluar docentes y estudiantes y las evaluaciones estandarizadas internacionales[76].

1. Formulaciones sobre evaluación

En algunas de las entrevistas la cuestión de la evaluación aparece como una de las principales políticas educativas del correísmo y en sendos documentos analizados, el vínculo entre evaluación y calidad es muy destacado. Asimismo, como se dijo al inicio de este Capítulo, es parte del punto 6 del Plan Decenal para la Educación 2006-2015 cuando se establece que una de las ocho políticas es la implementación de un sistema nacional de evaluación y rendición social de cuentas. Ya en la rendición de cuentas del 2007, la primera del período de Rafael Correa, aparece como principal línea de acción para desarrollar la política Nº6: "Desarrollo e implementación del SNE (medición de logros académicos, evaluación de la gestión institucional y evaluación del desempeño docente en función de estándares para todos los niveles y modalidades en el sistema)" (RC, 2007: 36). Como se analizó anteriormente, se observa un esfuerzo en voz de los funcionarios por transmitir que las

76 Vale agregar para la lectura de lo que sigue que es notorio el nivel de detalle y ciertos rasgos de mayor formalidad que presentan los documentos en relación con la evaluación en general y para todos sus componentes, luego de haberse constituido el Ineval y del haber definido los cuatro estándares de calidad que se presentan post 2012. Tanto en los apartados sobre evaluación docente y estudiantil como en el referido a "estándares" debimos hacer una reconstrucción compleja entre diversos materiales a los fines de mostrar un recorrido cronológico de evaluaciones implementadas, así como definiciones más conceptuales sobre los sentidos de la evaluación y la nomenclatura de los dispositivos y estándares de calidad Esto último lleva algunas aclaraciones en el cuerpo de los textos como en las notas al pie de página que sugerimos tener en cuenta.

evaluaciones nuevas y las que se aplicaron sin discontinuidad de gobiernos anteriores no tienen efectos punitivos y que se hacen principalmente para tomar *mejores decisiones* y ser *más eficaces* en términos de política pública. Esto último, en voces estatales, suele ser un argumento conocido: "la evaluación tiende a entenderse como el recurso para proporcionar información sobre los procesos, que debe ser valorada después, para ayudar en la toma de decisiones de quienes gobiernan o intervienen en los mismos" (Gimeno Sacristán y Pérez Gómez, 1992: 342).

En las entrevistas el problema de la evaluación aparece como una cuestión de "cultura", es decir, se enuncia como la "necesidad de introducir la cultura de la evaluación", como si antes no se hubiese ejercitado y como si fuera un problema de arraigo identitario, de una característica faltante del sistema. En la rendición de cuentas del 2007 se afirma que la calidad educativa no era medida desde el 2000, último año de aplicación de las pruebas nacionales Aprendo para estudiantes, lo cual marca la asociación directa entre evaluar resultados y medir la calidad. También se presenta como una forma de volver a la rectoría estatal, tema que tratamos con mayor profundidad en el apartado 3.3. Siguiendo el análisis sobre el modo en que es abordada la cuestión, en un documento del 2008 llamado "Sistema Nacional de Evaluación y Rendición Social de Cuentas" (en adelante, Ser Ecuador 2008), elaborado previamente a la sanción de la Constitución nueva, aparece una idea de evaluación que busca alejarse de la *sanción*:

> Tiene como objetivo el mejoramiento de los desempeños y procesos", ya que se basa en "la creencia de que todas las personas son capaces de mejorar sus desempeños, cuando conocen *sus debilidades* y se les brinda la oportunidad de superarlas a través de procesos continuados de desarrollo profesional, así como de apoyo pedagógico según necesidades individuales (Ser Ecuador 2008: 8, énfasis nuestro).

Encontramos relación entre el esfuerzo propio y la necesidad de información para la mejora que parece justificar las acciones, a la vez que cierta noción de autosuperación en tanto posibilidad de mejora individual. Esta concepción va de la mano de las rendiciones sociales de cuentas, definidas como:

> ...entrega de información transparente a la ciudadanía sobre los resultados de los procesos de evaluación efectuados, para que ésta sea partícipe de los logros obtenidos, así como de las debilidades que el sistema educativo presenta, y tome conciencia de cómo se utiliza el dinero de sus impuestos y cómo la acción que desarrollamos nos conduce a la superación de los viejos males de una educación que contribuyó a la inequidad y al retraso de nuestra sociedad (Ser Ecuador 2008:8)

Otro punto que aparece es la diversidad de herramientas de evaluación como una forma de argumentar por qué no prima una concepción punitivista. Parte del esfuerzo

discursivo consiste en afirmar que no sólo se evalúan resultados o se toman exámenes cerrados de respuesta múltiple, sino que la evaluación es "permanente" e "integral", con la pretensión de que sirva retroalimentar el sistema, posibilite a los y las maestras hacer ajustes en la enseñanza durante el año escolar y a los y las estudiantes evitar llegar a fin del año con malos desempeños. En el mismo documento que venimos citando se afirma que el sistema nacional de evaluación sirve para medir la calidad de la educación ofrecida a los estudiantes, mejorar la eficiencia de la inversión, compensar las diferencias sociales, comprobar los niveles de segmentación social y tomar medidas para superar la inequidad. La evaluación se muestra como *promesa* de una cantidad diversa acciones (mejora, mide, compensa y comprueba) y actúa sobre otro conjunto heterogéneo de elementos: la desigualdad, el gasto social, las clases sociales.

2. El Sistema Nacional de Evaluación

El SNE está formado por cuatro componentes: evaluación de la *gestión* del Ministerio de Educación y gestión de las instituciones educativas, evaluación del *desempeño* docente en ejercicio, evaluación del desempeño del estudiante y evaluación del currículum. Asimismo, el SNE se rige por 12 principios: obligatoriedad, contextualización, participación, periodicidad, intransferibilidad, confiabilidad, accesibilidad, corresponsabilidad, cientificidad, pertinencia, integralidad y objetividad. Nos interesa detenernos tan sólo en algunos. El de "intransferibilidad" indica que la función evaluatoria corresponde únicamente al Ministerio de Educación. Asimismo, aparece el de "corresponsabilidad" que indica que todos los actores del SNE son responsables de los resultados de las evaluaciones, aclarando que ello será según su grado de participación. Ambas características complejizan la cuestión, porque si bien el Estado aparece en un rol central, la función asignada a los otros actores, como docentes e incluso estudiantes, puede leerse como la manera en la que el poder principal podría socializar "culpas" cuando los resultados no sean los esperados (o, por el contrario, compartir los "éxitos" como resultados colectivos). Se observa cierta contradicción entre uno y otro principio, porque si la evaluación es una actividad propia de un actor, no habría corresponsabilidad con ninguno otro. Lo que se comparte no es la función de evaluar sino el producto.

El otro principio en el que nos interesa detenernos es el de "integralidad", que remite a que se evalúan todos los componentes del SNE y es destacable porque en los materiales revisados y entrevistas no aparece sólo la evaluación estudiantil o docente, sino la gestión de

los equipos directivos de escuelas y del propio Ministerio y "la calidad del currículo nacional en todos los niveles y modalidades del sistema". Finalmente, mencionamos dos principios que abren otros interrogantes: el de "cientificidad", que establece que "el SNE se sustenta en el conocimiento de hechos, cosas o fenómenos, obtenidos a través del estudio, la observación, la medición y la inferencia a partir de los resultados obtenidos" y el de "objetividad" que se define por la "capacidad analítica y crítica por parte de los miembros del SNE para identificar los avances y logros, como también las dificultades y limitaciones en el desarrollo del proceso educativo" (Ser Ecuador 2008: 42). Vuelve a aparecer, parafraseando a Gimeno Sacristán y Pérez Gómez (1992), cierta pretensión de "objetividad positivista", ya que la evaluación se presenta como un *instrumento neutral* que se adecua a ponderar si se logró o no lo preestablecido, cuando en realidad cualquier evaluación supone una toma de posición, un recorte temático, un enfoque epistemológico y unos fines determinados. Los autores señalan que los objetivos de la educación remiten a valores e ideales que no dejan de ser construcciones sociales aceptadas en momentos determinados y por ciertos actores sobre los que existen acuerdos y discrepancias. En este sentido, definir los modos de obtener información sobre la relación entre esos objetivos generales y lo que sucede en el proceso educativo, así como los motivos de evaluar y las formas de comunicar sobre esas pruebas son decisiones no sólo técnicas, sino éticas y políticas.

Los cuatro componentes se evalúan de manera interna y externa[77], con investigaciones, encuestas, entrevistas y observaciones llevadas a cabo por el Ministerio de Educación, la Contraloría General del Estado, el Ineval y las Veedurías Ciudadanas, según sea el caso. Para la gestión del Ministerio se prevén guías y cuestionarios muestrales por año para todos los funcionarios de nivel intermedio y superior. Para las instituciones se elaboran también encuestas y entrevistas[78] anuales para medir aspectos "gerenciales" (aquellas actividades que hacen a la conducción y funcionamiento institucional), "pedagógicos" (acciones previstas de acuerdo a la construcción de conocimientos y experiencias educativas que el proyecto educativo suponga), "financieros" (relación entre el presupuesto y las necesidades institucionales) y "comunitarios" (participación de todos los actores de la comunidad educativa en las actividades que se suceden en la institución). Para el desempeño

77 Cuando aquí se habla de "externa" no se refiere a evaluaciones internacionales sino a una de las dimensiones de los diseños de evaluación, haciendo alusión a dispositivos como las rendiciones de cuentas o a las pruebas de conocimiento que se le toman a los directivos y docentes por parte de la Subsecretaría de Planificación o del organismo que lo reemplace.

78 Autoevaluaciones de directivos, cuestionarios para los responsables de los recursos financieros, evaluaciones del comité de padres y madres de familia y de los consejos estudiantiles, coevaluaciones entre directivos de una misma jerarquía y pruebas de contenidos específicos a directivos.

docente se utilizan también autoevaluaciones, coevaluaciones, evaluaciones desde las direcciones, (observación trimestral de una clase), evaluación de las familias y de los estudiantes y pruebas de conocimientos y habilidades pedagógicas. El objetivo en este caso es poder evaluar su desempeño en las dimensiones personal, pedagógica, didáctica y sociocultural: aprender a ser, aprender a conocer, aprender a enseñar y aprender y a vivir juntos, respectivamente. Para el desempeño de estudiantes se utilizan pruebas estructuradas para medir aprendizajes, observaciones para actitudes y encuestas a estudiantes, sus profesores, directivos y familias para analizar los factores asociados al aprendizaje. Se observa que este sistema parece buscar eludir las propuestas que sólo miden resultados de aprendizaje y que interpelan únicamente a docentes o estudiantes, a partir de evaluar a varios actores y objetivos y poniendo en juego distintos *puntos de vista*.

Finalmente, otro aspecto sustantivo del Sistema de Evaluación fue la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEVAL), que abordamos en el Capítulo 2. Este organismo tiene la función de llevar adelante la evaluación interna y externa del Sistema Educativo, siguiendo los lineamientos generales de la Autoridad Educativa Nacional. Debe planificar sus evaluaciones y acciones en función de los estándares emanados del Ministerio, aunque también puede desarrollar otros adicionales que considere. Para Minteguiaga (2017), con la creación del Ineval "se rompe definitivamente la dependencia histórica con organismos internacionales que terminaban imponiendo las evaluaciones y sus contenidos. Con este instituto se regularizan y estandarizan los operativos de evaluación" (p. 39).

El correísmo intentó superar las resonancias más neoliberales asociadas a los imperativos de la evaluación multiplicando puntos de vista (y con ello, las evaluaciones para diversos actores) y a partir de la creación de este tipo de instituciones que se presentan como autónomas de los organismos internacionales. Sin embargo, nos permitimos abrir ciertos interrogantes acerca de si es posible sustraerse del todo de los lineamientos de los organismos y sus agendas educativas y, en todo caso, cuáles serían los costos de ese desapego. También nos preguntamos cuáles son las condiciones de retomar temas de la agenda neoliberal, como la evaluación que mide resultados, sin reproducir sus objetivos ni presupuestos o cómo se argumenta la utilización de esos instrumentos de evaluación con retóricas que afirman, a la vez, la búsqueda de independencia y autonomía. Es probable que no evadir este tipo de cuestiones remita a la posibilidad de obtener financiamiento para otras políticas, a la importancia que supone para algunos gobiernos ser parte de las discusiones internacionales en la materia porque acuerdan con sus supuestos o bien que no asumir ciertos debates o

instrumentos sea perder un lugar legítimo, de reconocimiento y de autoridad en ciertos consorcios internacionales donde los Estados ponen en juego su poder político.

3. Estándares Educativos

En el documento Ser Ecuador 2008, se afirma que el uso de *estándares* proviene del campo de la producción de bienes y servicios, como una forma de responder a la sociedad por la calidad de lo que ofrece y que usuarios y consumidores adquieren. Aún a pesar de tales orígenes vinculados directamente a la introducción de la Gestión de la Calidad Total desarrollada en el Capítulo 1, a la injerencia del *management* y a las lógicas gerenciales en lo educativo, el documento afirma que ha sido necesario optar por ellos como la manera de atender y garantizar "a los usuarios, autoridades educativas, padres de familia y sociedad, que la educación ofrecida tienen un determinado grado de calidad conocida por ellos" (Ser Ecuador 2008, 49). Es decir, se trata de criterios, pautas, medidas establecidas para que las y los estudiantes logren tener un "nivel suficientemente elevado para tornarlos miembros productivos de la sociedad", aplicando lo mismo para el caso de la medición de la gestión, escuelas y docentes.

Las siguientes palabras de uno de los entrevistados ilustran algunas de las características de los estándares:

> Entonces, los definitorios de calidad, nosotros nos enfocamos mucho en los estándares porque había que prescribir, entonces en infraestructura, esto es lo que debe haber como mínimo aceptable, o sea no puede haber un profesor con ochenta alumnos, no puede haber techos de este tipo, no puede no haber agua, no puede no haber baterías sanitarias, tiene que tener todo esto para llamarse escuela y si no cumple con eso, entonces no puede. Y qué va a pasar, que le vamos a quitar el permiso de funcionamiento, "¡Oiga, pero las públicas también!".

Los estándares entonces se presentan como la base indispensable, pero no suficiente, para el funcionamiento del sistema. Estos deben durar tanto como demore el proceso en que las instituciones, docentes y estudiantes lleguen a ellos. Aquí también aparece la idea de que ir llegando a estos mínimos es el camino hacia la calidad educativa y que precisarán reformularse a medida que sean superados.

Los estándares presentan dos maneras de clasificación. En Ser Ecuador 2008 aparecen tres tipos: de contenido, de desempeño y de oportunidades de aprendizaje. Los estándares de contenidos son aquellos que definen lo que debe ser enseñado, los de desempeño aquello que lo que las y los estudiantes deben demostrar saber en relación con el contenido y lo de oportunidades de aprendizaje son el conjunto de programas, equipos y recursos que demandan los otros dos estándares mencionados.

Ya para el gobierno de Gloria Vidal Illingworth y con la creación del Ineval (año 2012), aparecieron otros cuatro estándares, clasificados según sean de Aprendizaje, Gestión Escolar, Desempeño Profesional y de Infraestructura (trabajado anteriormente en el sub apartado b.). Estos están desarrollados en un documento llamado "Estándares de Calidad Educativa" que data del 2012 tras el Acuerdo Ministerial 0842-12 que lleva la firma de la Ex Ministra. En este acuerdo se refiere a distintas normas para justificar lo que resuelve, como por ejemplo, los artículos 22 y 26 de la LOEI (donde se establece que la Autoridad Educativa Nacional debe establecer estándares de calidad y gestión educativos y que estos deben ser al menos de dos tipos: curricular y profesionales) o el reglamento general de la LOEI que en su artículo 14 refiere a que todos los procesos de evaluación que realice el Instituto Nacional de Evaluación deben estar referidos a los estándares respecto de estudiantes, profesores y establecimientos educativos.

Los estándares de Aprendizaje remiten a la descripción de los logros que se esperan según el nivel escolar; los de Desempeño Profesional a los criterios que orientan tanto a directivos como docentes respecto de su labor; los estándares de Gestión hacen referencia a los "procesos de gestión y prácticas institucionales que contribuyen a la formación deseada de los estudiantes. Además, favorecen el desarrollo profesional de los actores de la institución educativa y permiten que esta se aproxime a su funcionamiento ideal" (Estándares 2012: 7); y los de Infraestructura a los criterios de construcción y distribución de los espacios escolares.

Como se observa, mientras en 2008 no aparece la cuestión de la infraestructura como criterio, en 2012 adquiere más relevancia al ser presentado como uno de los estándares. Y en los estándares del 2012, la cuestión de los contenidos y el currículum como componente del sistema aparece en los llamados "estándares de aprendizaje" con mucho mayor nivel de detalle. La descripción de estándares del área de Lengua y Literatura, Matemática, Estudios Sociales y Ciencias Naturales en 2012 es el resultado, según indica una de las entrevistas, de un proceso previo de discusión y elaboración de estos que tuvo a Gloria Vidal como la principal impulsora. A continuación, presentaremos algunos de los dispositivos elaborados para evaluar docentes y estudiantes durante el período analizado en la presente investigación.

4. Evaluaciones Docentes

El análisis de las características sobre el sentido de la evaluación docente, la cuestión del "desempeño" como estándar de calidad y del sistema de ascenso que tiene vínculo con la medición de contenidos, habilidades y destrezas del ejercicio profesional ya fue analizado en

el apartado sobre "estándares" y en "trabajo docente". En este apartado, por tanto, presentamos y analizamos algunas cuestiones vinculadas a los dispositivos de evaluación aplicados.

En la rendición de cuentas del 2008, bajo el mensaje del ex ministro Vallejo titulada "Revolución en calidad", se destaca el proceso iniciado en 2008 con un concurso para seleccionar docentes y cubrir las más de once mil partidas creadas en 2007. Como parte de este proceso, se destaca una evaluación voluntaria para docentes en ejercicio llevada a cabo en 2008 y se informa que quienes obtuvieron los mejores resultados recibirían como estímulo una importante *bonificación*. Se vuelve a afirmar, casi en un tono de aclaración, que la evaluación es motivadora y no punitiva, siendo que quienes no hayan rendido bien se los *capacitará*, como parte de lo necesario para alcanzar la "excelencia educativa". La bonificación a quienes rindan satisfactoriamente es un beneficio, un premio extra, aunque no sea enunciado de este modo y pasarían por la capacitación aquellos que rindan mal. Una acción para unos, vinculada a lo económico y otra acción para los otros, vinculada a la formación expresa una forma compleja de presentar la lógica de premios y castigos, ya que ambas salidas, la formación y el bono material, son mostradas como acciones positivas y no punitivas. Aparece, nuevamente, un giro argumentativo que reproduce las típicas concepciones de la meritocracia.

La evaluación docente que fue voluntaria en 2008, para 2009 se convirtió en obligatoria. Frente a la propuesta de obligatoriedad, la prueba tuvo fuerte resistencia por parte de la UNE. Según relata la rendición de cuentas del 2009, en el régimen Costa del sistema hubo docentes "declarados en rebeldía" a quienes se les inició un proceso para su destitución. El l5 de septiembre la UNE convocó a un paro nacional indefinido en contra de la evaluación, el cual duró tres semanas. La conclusión fue que la UNE decidió levantar la medida de fuerza y aceptar la evaluación, a la vez que el gobierno debió suprimir el proceso de destitución docente iniciado. La evaluación fue, pues, realizada "venciendo una oposición injustificada" (RC, 2009: 11) al proceso, en el que se evaluó a más de 22 mil docentes de los regímenes Costa y Sierra.

Así entonces, desde 2009, comenzó a evaluarse obligatoriamente a docentes de educación regular a nivel nacional. Esta evaluación se llamó "Ser Docente" y se aplicó desde 2009 a 2013. Para el ciclo lectivo 2010-2011 ya se aplicaron instrumentos de evaluación a docentes de EGB y Bachillerato en fase externa e interna del régimen Costa, mientras que en fase externa se aplicó para docentes de octavo, noveno y décimo año de EGB y Bachillerato

para régimen Sierra. Entre 2009 y 2012, se organizó el sistema de evaluación docente para regular el ingreso, la permanencia y el ascenso. Para 2013, desde que se institucionaliza el funcionamiento del Ineval, éste toma las tareas de evaluación para lograr crear "un sistema articulado capaz de mantener los procesos de sistematización, continuidad, comparabilidad y análisis entre estas evaluaciones y los resultados de los otros componentes del Sistema Educativo Nacional" (Ineval, 2017: 10). Según la rendición del 2013, sin embargo, el pase de las competencias de evaluación del Ministerio al Ineval se realizó desde 2014. Como argumento jurídico, el Ineval se apoya en el artículo 349 de la Constitución y en el 11 de la LOEI donde se establece el derecho y la obligación que tiene el cuerpo docente de ser evaluado.

En este sentido, el sistema de evaluación docente supone la conjunción de procesos evaluatorios y dispositivos para el ingreso a la carrera docente, la permanencia y el ascenso. El Ineval es parte de este proceso, pero no el único, sino que, como se dijo anteriormente, la evaluación comprende distintos instrumentos –autoevaluación, coevaluación, evaluación externa – en los que confluyen actores diversos, como directivos, comunidad, docentes pares. Y también como se explica en el apartado sobre trabajo docente, se pretenden evaluar distintas dimensiones del "Ser Docente", ya que no es sólo el conocimiento, sino su capacidad de gestión del aprendizaje, liderazgo profesional y habilidades socioemocionales y ciudadanas (Saber, Saber hacer, Saber Ser y Saber estar, respectivamente). Sobre el ingreso y el ascenso, temas desarrollados también en el apartado sobre trabajo docente, se aplican evaluaciones de distinto tipo junto a los requisitos que suponen los concursos de oposición y mérito. A los efectos, se ha diseñado la prueba "Quiero Ser Maestro" coordinada entre el Ineval y el Ministerio de Educación, la cual fue aplicada entre 2013 y 2017. Como parte de la permanencia, se estableció y aplicó en 2016 y 2017 la evaluación "Ser Maestro" (proceso que involucra las cuatro dimensiones "Saber" antes mencionadas) y para el ascenso, se elaboró la "Ser maestro recategorización" llevadas adelante en 2014 y 2015[79]. Finalmente, en 2016 se llevó a cabo la primera evaluación censal de "Desempeño Docente" entre el Ministerio y el Ineval, resultados que luego sirven para las recategorizaciones.

79 En materiales previos al 2013 se encuentran las evaluaciones "Ser Directivo" para cargos superiores en las escuelas y el Ser Profesional, destinada a seleccionar docentes para programas de especialización superior, como maestrías.

5. Evaluaciones para estudiantes

En materia de pruebas internas para evaluar estudiantes, en 1992 se llevó adelante el proyecto EB-PRODEC. Uno de sus componentes principales fue el Sistema Nacional de Medición de Logros Académicos, comúnmente llamadas pruebas "Aprendo". Este se aplicó en 1996, 1997[80], 2000 y 2007 en Lenguaje y Comunicación y Matemática, a estudiantes de 3°, 7° y 10° años de educación básica, a nivel nacional. En Ser Ecuador 2008 se afirma que esta prueba "mide el nivel de dominio de las destrezas cognitivas contempladas en la Reforma Curricular para cada una de las áreas" (p. 17). En 2007 se tomaron también cuestionarios de Factores Asociados al rendimiento escolar en forma muestral. En mayo del 2007 el gobierno emitió el Acuerdo Nº 195 para aplicar desde el 2008 una evaluación que reemplazó a las Aprendo, llamada SER. Esta evaluación también se aplica para Matemáticas y Lenguaje, pero en 4º de la básica y no en 3º como las Aprendo, 7º y 10º de la básica y se agrega el tercer año del Bachillerato. Asimismo, se elaboraron pruebas de Ciencias Sociales y Ciencias Naturales para séptimo y décimo año de la básica, con cuestionarios también de factores asociados para docentes, estudiantes y directivos. En 2008 la prueba fue censal y en 2009 muestral, estableciéndose que la primera modalidad se realizaría cada tres años y la segunda todos los años. Sin embargo, tras aplicarse entre 2008 y 2010, en 2011 se dejaron de aplicar porque se comenzó a implementar la actualización curricular de EGB y la reforma del Bachillerato de acuerdo con una disposición del Ineval.

En Ser Ecuador 2008, es decir, el documento elaborado el mismo mayo del Acuerdo 195 mencionado anteriormente, se explica que la evaluación a estudiantes no debe ser aquella en la que solamente se esperen respuestas a preguntas de la prueba, sino que de lo que se trata es de evaluar el *desempeño* estudiantil. Esto supone medir las actitudes y aptitudes de los y las estudiantes, es decir, establecer criterios que midan conocimientos, habilidades complejas y aquellas de alto nivel de pensamiento que ponen en juego en el mundo real que habitan. Para ello, algunos de los documentos analizados explican que los instrumentos de evaluación deben hacerse en base a "criterios" y no a "normas", como eran antes, ya que de este modo se pueden interpretar resultados en función de competencias que se quieren medir. En las comparaciones establecidas entre unas y otras, el material argumenta que este tipo de pruebas tienen formatos abiertos y no solo preguntas de respuesta múltiple y cerradas, que utilizan distintos formatos y no solo el escrito (esto permite, por ejemplo, pedir contenidos

80 En "Ser Ecuador 2008" se agrega que en 1998 se llevó a cabo un operativo Aprendo para estudiantes de 3º y 7º de la EGB delos Centros Educativos Matrices (Ser Ecuador 2008). También en la presentación de los resultados Aprendo 2007 se afirma que en 1998 también se aplicó Aprendo (Aprendo 2007, 2008).

curriculares mediante pruebas estructuradas como encuestas combinadas con encuestas para docentes y familias y observaciones y para evaluar actitudes). Asimismo, se enumeran dos aspectos que nos parecen fundamentales: el docente que las aplica las *ajusta* a medida del grupo con el que trabaja; por otra parte, mientras las evaluaciones referidas a norma sirven para seleccionar y premiar, las que parten de criterios sirven para diagnosticar el *nivel* de conocimiento de individuos o de programas. Otro documento que aporta más elementos para diferenciar las pruebas Aprendo de las que luego se comenzaron a aplicar es aquel que publicó los resultados de la primera aplicación de las Ser 2008 llamado Resultados Ser Ecuador 2008. Allí se indica que mientras las Aprendo se sustentaban en la Teoría Clásica de los Test, las Ser se basan en la Teoría de Respuesta al Ítem[81].

En 2014 son creados y aplicados por primera vez los exámenes Ser Estudiante y el estandarizado y obligatorio Ser Bachiller, que también se implementaron en 2015 y 2016. El Ser Estudiante es un examen muestral de todo el país que aplica para los grados 4º, 7º y 10º de la EGB, igual que el anterior SER. La diferencia con este último es que Ser Estudiante evalúa destrezas y saberes en Matemática, Lengua y Literatura, Ciencias Naturales y Estudios Sociales. Ser Bachiller es una evaluación que está dirigida al tercer año del bachillerato y a postulantes a la educación superior pública. Este examen determina el 30% de la nota final del bachillerato y contribuye al proceso de admisión en la educación superior, se lo denomina "PES", puntaje de educación superior. Se considera que el Ser Bachiller se fusiona con el ENES (Evaluación Nacional para la Educación Superior) ya que quienes tienen el primero no deben rendir el segundo, mientras que el ENES se aplica para quienes quieran ingresar a la educación superior no habiendo rendido el Ser Bachiller antes (por ejemplo, porque vuelven a estudiar en edad adulta, es decir, no están escolarizados y no lo hacen luego del BGU). Según voces expertas, el Ser Bachiller promueve que el propio BGU se haga responsable de los resultados de sus estudiantes, ya que se aplica para su finalización.

A continuación compartimos un cuadro de elaboración propia sobre cada evaluación aplicada para estudiantes desde 1996 hasta el 2017.

81 Excede los márgenes de la presente investigación un análisis sobre las implicancias de ambas teorías. Para más profundidad del tema sugerimos Attorresi, H. (et. al) (2009). Teoría de Respuesta al Ítem. Conceptos básicos y aplicaciones para la medición de constructos psicológicos. *Revista Argentina de Clínica Psicológica*, vol. XVIII, Número 2, pp. 179-188. Buenos Aires: Fundación Aiglé.

Cuadro 14: Evaluaciones para estudiantes en Ecuador 1996-2017

Prueba/ Categorías	A quiénes	Qué	Aplicación	Tipo
Aprendo	-Estudiantes de 3º, 7º y 10º de la EGB	-Lenguaje y Comunicación -Matemática	1996, 1997, 1998[82], 2000 y 2007	Muestral
Ser	-Estudiantes de 4º, 7º y 10º de la EGB -Estudiantes de 3º de Bachillerato	-Lenguaje -Matemática	2008, 2009 y 2010	Muestral anualmente y Censal cada tres años
Ser Estudiante[83]	-Estudiantes de 4º, 7º y 10º de la EGB -Estudiantes de 3º de Bachillerato	-Lengua y literatura -Matemática -Ciencias Naturales -Estudios Sociales	2014, 2015, 2016 y 2017	Muestral y Censal[84]
Ser Bachiller	-Estudiantes de 3º de Bachillerato -Postulantes para educación superior	-Aptitud Abstracta -Dominio Matemático -Dominio Lingüístico -Dominio Científico y Social	2014, 2015, 2016 y 2017	Estudiantes de 3° año de todo el país y postulantes para educación superior

Elaboración propia.

6. Evaluaciones estandarizadas internacionales

En esta misma línea de variedad en las formas de evaluación aparecen las estandarizadas para estudiantes (Unesco, OCDE), justificadas como herramientas para la *comparación internacional* y eso como la oportunidad para analizar la "evolución" de la educación. Ecuador participó por primera vez en un estudio internacional comparado en 1989, llamado "Medición de la calidad de la educación", coordinado por la Unesco/Orealc, en pruebas de Matemática y Lenguaje (Ser Ecuador 2008). Luego, en 2006 participó del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE)[85] que se proponían medir "conocimientos, habilidades y destrezas con un enfoque de habilidades para la vida" (Ser

82 Ver nota 80.

83 En un documento del INEVAL de 2014 titulado "Plan Estratégico 2013-2017" se afirma que desde el 2008 se aplican las pruebas Ser Estudiante y a la vez diferencia que se aplican de manera censal a los estudiantes de cuarto, séptimo y décimo de Educación General Básica, y tercero de Bachillerato, en las áreas del currículo de Matemáticas y Lenguaje y Comunicación y de manera muestral en los años séptimo y décimo de Básica en las áreas de Estudios Sociales y Ciencias Naturales. Como se observa, esto entra en disonancia con las otras fuentes utilizadas en este apartado (que son fundamentalmente las rendiciones de cuentas) ya que INEVAL indica que las Ser Estudiante se aplican desde el 2008 y las rendiciones diferencian las SER desde 2008 a 2010, de las Ser Estudiante que se aplican desde 2014. Por otro lado, en el mismo documento de Ineval se incluye al 3º de Bachillerato para las Ser Estudiante, mientras que en la web oficial consultada, las Ser Estudiante solo son para la EGB.

84 Acá también hay otro punto de diferencia en las fuentes: mientras Ineval estipula que es una evaluación censal y muestral, en la web oficial se habla de muestra representativa.

85 No participó del Primer Estudio aplicado en 1997 en otros países de la región.

Ecuador 2008:20). Finalmente, en 2014 Ecuador participó del Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo de la Unesco aplicado por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de Calidad de la Educación.

Esta diversidad da cuenta, entendemos, de una mirada sobre el tema para nada exclusiva del Ecuador, sino que es posible de encontrar en buena parte de la región. La adhesión a pruebas extranjeras vendidas por empresas como el caso de Pisa (a la cual Ecuador adhiere en 2014, con una primera aplicación en 2017), la invención de alguna dependencia exclusiva para la evaluación educativa y la creación de mecanismos de evaluación para docentes y estudiantes que permitan medir resultados y en algunos dispositivos para medir procedimientos sobre el pensar son combinaciones presentes en Argentina, Venezuela, Brasil, Chile, etc. El Instituto Nacional de Evaluación Educativa nació en la Constitución del 2008, definido como un autónomo y autárquico, como buena parte de las dependencias existentes en la región.

Vale aclarar que, si bien desde la implantación de los neoliberalismos en los noventa el problema de la evaluación se volvió uno de los ejes centrales de la política educativa en la región (creando "sistemas nacionales de evaluación", "direcciones generales de estadística e investigación" y otras estructuras y dependencias similares), post 2000 emergen *estructuras organizativas autónomas* y/o *autárquicas* para atender la cuestión en algunos países. Por ejemplo, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) en México nació en el 2002 como autónomo y desde el 2013 con personalidad jurídica y patrimonio propio; la Agencia de Calidad de la Educación en Chile nació como "servicio público funcionalmente descentralizado dotado de personería jurídica propia y patrimonio propio" según el artículo 9 de la Ley Nacional 20529 de Agosto del 2011. En otros países, como Argentina, la creación de un instituto con características como Ecuador, Chile y Colombia aún no fueron logradas, si bien ya existe un proyecto oficialista con estado parlamentario que así lo propone[86] (en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por ejemplo, está el antecedente de la sanción en 2014 de la creación de una Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa durante el segundo mandato de gobierno de Mauricio Macri como Jefe porteño).

En todo caso, más allá de que sea una práctica extendida, bien vale recordar que "Cualquier evaluación que se haga desde fuera, pretendiendo fijarse en lo básico, acaba ocupándose inevitablemente de aprendizajes relacionados con objetivos curriculares

86 Se trata del Expediente Nº 7352-D-2016 de creación del Instituto de Evaluación de Calidad y Equidad Educativa.

empobrecidos, aunque solo sea por el hecho de que son lo más fáciles de comprobar y medir" (Gimeno Sacristán y Pérez Gómez, 1992: 362). El argumento de la comparación se vuelve el elegido a costa de establecer exámenes externos que provocan, al menos, los siguientes efectos negativos. Por un lado, como se dijo, evaluaciones que pretenden ser objetivas, no dejan espacio a la expresión de procesos de aprendizaje más complejos. Por otro lado, los docentes tienden a volverse más dependientes de la ordenación ajena y la enseñanza se vuelve encorsetada por aquellos contenidos que luego se van a medir. Es decir que provocan indirectamente una "homogeneización de los tratamientos educativos" y terminan siendo "un eficaz control de la autonomía pedagógica de los centros y de los profesores y un freno para adaptar la enseñanza a las necesidades de los alumnos" (Gimeno Sacristán y Pérez Gómez, 1992: 362).

En particular, llama la atención que la Revolución Ciudadana haya adoptado las pruebas Pisa entre sus evaluaciones, a pesar de que sucedió durante los últimos años de gobierno, en paralelo con las retóricas más vinculadas a la soberanía del conocimiento y la necesaria ruptura con las miradas más eficientistas y tecnocráticas de la educación. Nos preguntamos, sin embargo, si es posible construir proyectos educativos propios e ingresar, con legitimidad, a ciertas discusiones internacionales, sin recurrir de alguna manera a las lógicas señaladas. Finalmente, a modo de contrapunto para profundizar en otras investigaciones, nos preguntamos por las diferencias y similitudes entre las evaluaciones de Pisa y Unesco, siendo la primera una empresa que expresamente vende esos productos y el segundo, un organismo en el que confluyen los distintos Estados y que ha jugado distintos papeles en la historia regional desde la segunda mitad del siglo XX hasta el presente.

F. Otras políticas para la calidad educativa

Existen otros modos de formular la intervención sobre la cuestión de la calidad que hemos agrupado en esta categoría *residual* que llamamos como "Otras políticas para la calidad". Se trata de programas o políticas que contienen en su presentación a la calidad, así como de dispositivos que en forma *dispersa* aparecen en las rendiciones o entrevistas. Con esto nos referimos a políticas presentadas así:

> Más allá de que todas las acciones del Ministerio detalladas en cada una de las políticas están encaminadas hacia la búsqueda de la calidad y la equidad, estas son algunas iniciativas adicionales: Programa de Educación para la Democracia; Acceso a la educación para migrantes, gracias al Acuerdo Ministerial #337; Proyecto de inclusión de niños, niñas y jóvenes con necesidades educativas especiales al sistema educativo; Programa Escuelas Gestoras del Cambio; Educación sexual y no discriminación a través de actividades de

> Pronesa y del Acuerdo Ministerial #436, que prohíbe exámenes de HIV/Sida; Prevención de uso indebido de drogas; Erradicación de la violencia de género; Escuela para padres; Educación para la salud. (RC 2008: 12).

Con menor énfasis y acompañando el enunciado que se repite en buena parte de las rendiciones de cuentas fundamentalmente acerca de políticas que abonan a lograr una "educación pública de calidad y calidez", encontramos todo este conjunto de logros y acciones diversas. La calidad asociada a la inclusión de personas con discapacidad, los procesos de formación para el acceso a cargos directivos, la dotación de recursos didácticos para las escuelas uni y pluridocentes, las medidas de seguridad y prevención, la cooperación internacional (con agencias como VVOB, Unicef, Unesco OEI, Agencia de Cooperación Internacional del Japón y Agencia de Cooperación Catalana), los programas para estudiantes migrantes y la educación intercultural bilingüe.

En otros casos, como el del "Plan Alimentario Escolar", el programa de entrega gratuita de uniformes "Hilando el Desarrollo" y la entrega de libros y textos escolares, se trata de políticas que sí son presentadas como dispositivos que hacen a la calidad educativa y destacados por las mejoras que lograron. El hecho de que exista todo un conjunto de acciones de gobierno, englobadas en distintos objetivos del Plan Decenal o en los distintos objetivos estratégicos del Ministerio de Educación representa un hecho destacable. Es decir, que en nombre de la calidad existan políticas de acceso, infraestructura, formación docente y evaluación, pero también programas de alimentación, entrega de textos escolares, tecnologías y hasta programas específicos para distintos niveles del sistema da cuenta de la heterogeneidad del asunto.

Esta diversidad de intervenciones de política pública que se presentan como aportes a la calidad educativa no son una anomalía en función de ciertos usos *originales* del término o de sus condiciones de emergencia, sino el resultado de una *multiplicidad* de procesos que incluyen su emergencia, su circulación, sus enunciados, los sujetos que los usan y los ponen en juego y sus traducciones. Es por tal aparente diversidad que adquieren relevancia para nuestra investigación, ya que expresa que si bien existen ciertos elementos en donde obviar la calidad es un imposible, hay otros, como los nombrados en este apartado, que tampoco pueden ser formulados sin sostenerse en aquella.

El Plan de Alimentación es presentado, con mucho énfasis en la entrega de desayunos o almuerzos, como uno de los programas que ha permitido el mayor *acceso* a la escuela, acompañando la quita de los 25 dólares que mencionamos en el primer apartado de este Capítulo. La entrega de desayuno a niños y niñas de 3 y 4 años y a estudiantes de la básica de

las instituciones educativas públicas, en zonas rurales, durante todo el ciclo lectivo es un logro muy presente en casi todas las rendiciones de cuenta. En este mismo sentido aparecen la distribución de textos escolares y material didáctico, uniformes y el transporte escolar, es decir, como aportes tanto para la mejora de la calidad de los aprendizajes como para la cobertura. Es en estos ejemplos de política donde volvemos sobre la reflexión respecto que se trata de condiciones de enseñanza y aprendizaje que expresan, por como son presentadas, casi hazañas logradas por el gobierno. La descripción de la previa al correísmo como una educación sin control estatal ni sistema es quizás la forma más potente de darle visibilidad a acciones que no son ni estrictamente pedagógicas ni didácticas y que sin embargo en un país con los niveles de desigualdad que presentaba en el acceso de los derechos, se vuelven aún más importantes.

3.3 Calidad como conjunto de valores e interrogantes

El análisis de las entrevistas y documentos arroja toda otra serie de cuestiones que se anudan al problema de la "calidad" como un *valor* hacia el que se orientan, precisamente, las intervenciones que describimos en el punto 3.2. Nos referimos a *reflexiones* generales sobre los *interrogantes* más profundos de la educación, sobre sus principios y fines. Son parte de este conjunto aquellas definiciones sobre el *para qué* de la escuela, de la escolaridad y del tránsito por instituciones educativas, así como acerca de los *atributos* esperados de docentes y estudiantes. Asimismo, hallamos toda una serie de formulaciones sobre el rol del Estado que configuran de modo particular la problematización sobre la calidad.

En una de las entrevistas se afirma que calidad es un *significante vacío* por llenar y que se completa en función de la sociedad que cada pueblo quiere construir. En el caso de Ecuador, agrega, que el vínculo entre calidad y la sociedad a formar "pasa sí o sí por el cambio de matriz de pensamiento cognitiva para construir ese buen vivir." La referencia al "significante vacío" nos remite directamente a Ernesto Laclau (1996) y su análisis de las disputas por la definición de significantes "ambiguos" cuyo sentido jamás se fija plenamente. En ese sentido, las disputas por la definición sustantiva de aquello que se entiende por "calidad" (y, cómo se ha dicho, los fines que a partir de esta definición persigue, por ejemplo, la escolarización), resultan inseparables de definiciones más amplias sobre el proyecto político, económico o social. En esta sección analizamos algunos aspectos asociados a esta otra cara de las discusiones sobre calidad. También en este caso, hemos organizado el análisis en distintas dimensiones, que describimos a continuación.

A. Sobre los sentidos y los contenidos de la educación

Cuando pensamos en la calidad como valor, no hacemos alusión al derecho a la educación en forma unidimensional ni como un atributo más, sino a las implicancias que conlleva y a sus características. En las entrevistas, no se habla entonces de tener acceso a "cualquier educación" sino a una educación *de* calidad. Ese *de* remite a lo que sucede adentro de la escuela, siempre que se haya logrado el acceso. Allí aparece la necesidad de que el sistema educativo brinde herramientas a los y las estudiantes para alcanzar los "objetivos personales" y "de vida", que dote a la ciudadanía de una "formación integral", que le permita desenvolverse bien en su cotidianidad. Una educación de calidad sería aquella en la que no sólo el o la estudiante aprenda todo lo que pueda aprender, sino también aquella en la que el o la docente enseñe todo lo que puedan enseñar y que todos sean "felices" en un ambiente ameno, cordial, agradable, "de bienestar". Esta educación les permitiría a los y las estudiantes dar todo lo que tengan de sí, desarrollar sus *competencias* y *destrezas* y lograr así los objetivos que se propongan. Este ambiente, este clima de trabajo que supondría una educación de calidad, conlleva determinados valores a ser enseñados: la solidaridad, el trabajo en equipo, el respeto y la convivencia. Lo vincular, el trato entre las personas, la "escucha", la "empatía" y las "relaciones humanas armónicas" también son parte de este clima escolar propuesto en varias de las entrevistas.

El énfasis en la búsqueda de la felicidad y el peso puesto en cuestiones de bienestar nos remiten a lo que Michel Foucault ([1981], 1990) analiza como el *arte de gobernar*. En su genealogía del Estado moderno, este autor encuentra huellas del poder pastoral. Así, una de las funciones que estas formas modernas del gobierno de las poblaciones parecen haber retomado (y redefinido) es no sólo el imperativo de garantizar la supervivencia de todos y cada uno de los miembros de la grey/ciudadanos, sino también el imperativo de conducirlos a la felicidad y bienestar que, a su vez, refuerza la propia potencia del Estado. El control sobre las actividades comunes de los hombres y mujeres, esto es, el trabajo, la producción, el intercambio, las comodidades (y podríamos incluir, la educación) es uno de los mecanismos del arte de gobierno.

Precisamente, entre los atributos de una educación de calidad aparecen elementos que nos recuerdan este análisis, en particular, por ejemplo, la insistencia con la que los documentos se refieren al objetivo de garantizar una educación de calidad y de *calidez*. La LOEI contiene diversas frases en las que se puede encontrar tal manera de caracterizar la educación. En algunos apartados, remite a la calidez como oposición a la violencia,

prescribiendo cómo debería ser el *ambiente escolar*. En otros, aparece como una de las búsquedas obligadas de los y las docentes, así como de los derechos y deberes de la comunidad educativa (cuando se afirma que ésta debe participar como veedora de una educación de "calidad y calidez"). Destacamos fundamentalmente el artículo 2, inciso w de la LOEI que refiere a los "principios" de la educación:

> 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 (p. 10, énfasis nuestro).

En esta cita notamos, pues, resonancias de cierta retórica de lo local y lo pertinente, que nos remite, a su vez, a lo que hemos denominado *racionalidad comunitaria*. También observamos la ineludible referencia a la evaluación permanente acorde a los principios del control total de los procesos más afín a lo que englobamos como una *racionalidad eficientista/tecnocrática*.

En este entramado de enunciados, fundamentalmente en algunas entrevistas y en los mensajes de Correa en las RC, también aparece la educación como mecanismo para salir de la pobreza y como depositaria de un fuerte potencial transformador. La concepción de la educación como esfera autónoma, todo poderosa y como forma de "combatir" a la pobreza, resuena a ciertos enfoques más bien *asistenciales*.

Además de las reformas o currículums nuevos que se han aplicado, se presentan en las entrevistas enunciados que expresan habilidades a aprender, que la escuela puede ofrecer y que hacen al para qué de una escuela de calidad. Las "habilidades sociales", o *soft skills*, son parte sustantiva de la definición de una educación de calidad para buena parte de las entrevistas realizadas. La escolaridad sería exitosa si lograse transmitir en sus estudiantes las herramientas para el manejo de situaciones cotidianas. Herramientas de producción y emocionales que puedan permitirle al sujeto moverse, sobre todo, en el *mundo del trabajo*. Instrumentos necesarios para sortear momentos cuyas condiciones contextuales no dependen de la persona, con reglas del juego que otros imponen y buscando soluciones en el marco de lo que otros definen. Aprender a moverse en el mundo del trabajo supondría, entonces, ser un sujeto adaptable a las situaciones, flexible frente a las demandas de las jefaturas, maleable, polivalente y funcional. En las rendiciones de cuentas, por su parte, la cuestión aparece en relación con los objetivos de la educación técnica y del BGU. Por ejemplo, se afirma que el

propósito es construir "modelos educativos que desarrollen competencias de emprendimiento a través de la vinculación de la educación y el trabajo productivo" (RC 2007: 14). Y, con relación al BGU, se establece que sus estudiantes salgan preparados para la vida y la participación en la sociedad democrática, para el mundo laboral y del emprendimiento y para los estudios post secundarios.

De este modo, los materiales abordados muestran, por un lado, una cantidad de enunciados anudados a las tendencias del emprendedorismo, cargado esto de características individuales y meritocráticas (sobre este tema ver el punto 2.6.C) y por el otro, todo un conjunto de objetivos de la escuela mucho más asociados a la sociedad a construir. Sin poder afirmar que una u otra dimensión tengan el mismo peso en las descripciones que hacen tanto las entrevistas como los materiales analizados, es pertinente señalar que las miradas que hacen hincapié en las habilidades blandas y en lo emocional, provienen de sectores más vinculados a los discursos eficientistas de la educación, así como de aquellos entrevistados con menos tránsito por el sistema educativo en calidad de docentes o funcionarios. Quienes más analizan los fines estratégicos de la escuela en función de un proyecto de país determinado suelen ser aquellos funcionarios que con más énfasis describen el objetivo de la sociedad del Buen Vivir, que se dedican a tareas de mucha vinculación con lo escolar y que pueden encontrar puentes claros entre el paso por la educación y la conexión la vida social, económica y política del país. En la siguiente cita de una de las entrevistas, se teje de una manera compleja aquello que por lo que Ecuador debe seguir trabajando en términos de proyecto político educativo:

> No se puede hacer esa transformación si es que no se recupera el sentido público de la educación, pero tú puedes tener una recuperación con una educación de calidad para todos, pero si es que tú no disputas la recuperación del sentido público y común del conocimiento, la tecnología y la innovación no vas a ningún lado como país, no vas a romper lo que le llamo el segundo neo dependentismo, que es el neo dependentismo cognitivo, tecnológico y de innovación.

Esta cita, además de poner en juego la formulación de recuperar una "educación de calidad" para toda la población, agrega dos elementos novedosos: por un lado, aparece la tensión entre *dependencia* y *soberanía* y por el otro, la disputa por definir el sentido de lo *público*. La primera cuestión está asociada a lo que más abajo mencionamos como *la sociedad del conocimiento*, donde vuelve a emerger el énfasis en la innovación. Esto puede anudarse con las retóricas vinculadas a la "pertinencia", por cuanto expresan la búsqueda por construir desde y para Ecuador. Esto último ya aparecía en las miradas sobre la calidad desde los años 2000 analizadas en el punto 1.3, como una huella de época asociada a lo mencionada *racionalidad comunitaria*. La segunda cuestión marca que la búsqueda por la

calidad condensa un problema de hegemonía: hay actores, tensiones, apropiaciones, traducciones y relaciones de poder.

En el caso de las rendiciones de cuentas, los fines sustantivos de la educación aparecen fundamentalmente en las notas del ex presidente Rafael Correa o de los sucesivos Ministerios al inicio de cada documento hasta el 2014. En las rendiciones 2014, 2015 y 2016 deja de haber notas iniciales y en su lugar aparecen una "introducción" y un "resumen" sin firmas que ofician más de enumeración de resultados que de afirmación de objetivos generales o estratégicos. En las rendiciones de los últimos años del período, se afirma que el Ministerio de Educación ha establecido tres líneas para su gestión: la rectoría del sistema educativo en manos del Estado que reivindica la educación como un *bien público,* la *cobertura* como la condición para igualar las oportunidades de acceso y la *calidad*, finalmente, como la que responde al *derecho constitucional* de toda la ciudadanía. La insistencia en torno a las transformaciones que supuso el correísmo como proyecto político en general se hace muy visible en el campo educativo, toda vez que se afirma, por ejemplo, la necesidad de "no volver al pasado". La contraposición con los modelos políticos anteriores se articula con la necesidad de giros radicales, lo cual en educación se traduce en "el cambio total del sistema educativo" (RC 2010). Pero también, en tono más propositivo, la "educación de calidad aparece" como un "eje para el desarrollo" (RC 2007) y afirma: "consciente de la importancia de una educación de calidad, asumió esta responsabilidad social como uno de los ejes fundamentales de su Gobierno" (RC 2007: 3). Destacamos la presencia de la cuestión del "desarrollo" como otro fin de la educación.

Como se dijo en el Capítulo anterior, la Revolución Educativa es una de las cinco propuestas de Alianza País y que esta sea "de calidad" es una de sus especificidades. En algunas rendiciones aparece la asociación entre países que fueron "exitosos de desarrollo" y educaciones que sean públicas, masivas y de extraordinaria calidad como metas a alcanzar por parte de Ecuador. Estas afirmaciones caracterizan la cuestión con tres componentes: lo público, entendiendo por ello la educación fiscal o estatal; el acceso, con énfasis en la cantidad - para todos - y la calidad. En este punto radica uno de los rasgos principales de la Revolución Ciudadana: la disputa principal es por y en la *educación pública*. El esfuerzo estatal debe ser para obtener una educación pública, con calidez y *excelencia*, característica que se asocia fundamentalmente con la evaluación y rendimientos académicos en términos de resultados. Lo contrario sería un modelo societal donde solo aquel que tenga dinero pueda acceder a una educación de calidad y esta situación es definida como de "suicidio social" (RC

2008). También es trágica aquella sociedad que está dividida en clases sociales, creadas desde las diferencias en la educación (RC 2009). El contrapunto público-privado que plantean los documentos se expresa, más que por la mención directa sobre la regulación y sostenimiento[87] de la oferta privada, por las formulaciones que versan sobre la "educación pública". Es justamente la presencia de estos enunciados lo que lo vuelve un punto importante de destacar: la educación de calidad *es* pública. Un interrogante que se abre con lo analizado hasta aquí es si esta definición de la que la educación de calidad y el esfuerzo estatal es en la educación pública remite a las mismas cuestiones que la cita mencionada anteriormente, cuando afirma que hay que volver al sentido público de la educación.

Por comparación, se identifica en el neoliberalismo pre correísta el momento en que la educación se convirtió en una mercancía más y sólo tenía acceso a ella quien podía comprarla, lo cual redundaba, según las entrevistas realizadas, en profundizar la distancia entre la calidad de la oferta educativa de las privadas y la de públicas. Pero ni siquiera la privada es descrita como de excelencia, sino como aquella que gozaba de un "mínimo de calidad". Uno de los fragmentos más claros de este análisis está en el mensaje presidencial en la Rendición de Cuentas del 2013: "Ojalá llegue el momento en que solo haya escuelas privadas para aquellos que quieren profesar una fe, quieren educar a sus hijos en la fe católica, evangélica o alguna otra; nunca más debe haber esas escuelas privadas que existían porque la educación pública no garantizaba la calidad que buscaban los padres de familia" (RC 2013). Asimismo, se afirma que el neoliberalismo destruye a la sociedad que contiene, por cuanto parte de un principio de exclusión (por la mediación del dinero) que no es compatible con la *democracia*. La democracia es compatible con la igualdad de oportunidades y ello es posible solo con una educación incluyente.

Aquel "no volver al pasado" es también no retornar al miedo y al secuestro de la escuela. Por un lado, el uso de la idea de secuestro aparece sin tanta claridad en las rendiciones[88], mientras que en las entrevistas las veces que es puesta en juego tiene que ver con el rol del sindicalismo y con las empresas que tenían "cooptado" el acceso a las escuelas. Liberarse de quienes manejaban los hilos de la cuestión, parafraseando también varias de las entrevistas, es la manera de salirse del encierro al que estaba sometida la educación ecuatoriana y que conducía a la mediocridad. Como alternativa, la educación de calidad

87 Es en las entrevistas donde sí aparece más claramente, como se dijo anteriormente, la contraposición con escuelas de garaje o universidades privadas de "baja calidad".

88 Rescatamos la siguiente frase: "politiqueros que solo buscan su interés electoral, sin importarles el presente y el futuro de nuestros niños y jóvenes" (RC 2012).

aparece como liberadora, *democrática*, que brinda oportunidades y como aquella que apunta a lo que señala la Constitución: "el *Sumak Kawsay*, el Buen Vivir, el convivir entre nosotros creando un ambiente solidario". (RC 2009: 9). Es interesante destacar que antes se asociaba la cuestión de la calidad al "desarrollo" y aquí al *Sumak Kawsay*, que se presenta como una crítica al desarrollo. La búsqueda por construir la "sociedad del conocimiento" o la "sociedad del buen vivir" es también objetivo explícito en algunas entrevistas[89].

Asimismo, se repite la caracterización *democrática* de esta propuesta educativa. En este caso, la apelación a "lo democrático" aparece junto a otros elementos que podrían configurar una definición ampliada de educación de calidad. El carácter democrático permite trascender aquellas concepciones de la educación como medio para el ascenso social o como herramienta para salir de la pobreza, y la vincula con fines menos objetivables. Lo educativo como medio para la formación de una ciudadanía con derechos. En esta línea, en el artículo 2, inciso m de la LOEI, se establece que uno de los principios de la educación debe ser el educar para la democracia, esto es, que las escuelas sean concebidas como espacios para el ejercicio de los derechos humanos, promotoras de la cultura de la paz, transformadoras de la realidad y promotoras de la inclusión, la convivencia social, la integración latinoamericana y mundial y la interculturalidad.

Eduardo Rinesi (2015), cuando analiza la cuestión del derecho a la educación superior, establece que una universidad es buena sólo si es *buena* para *todos*, con el énfasis colocado tanto en el alcance como en su atributo. Dicho esto, agrega que,

> Si cree que puede ser para todos sin ser, para todos, de la más alta calidad, se engaña, engaña a sus estudiantes y se vuelve cómplice del mismo inaceptable prejuicio que tiene la obligación de combatir. Acepta que la calidad es cosa de pocos y decide que lo suyo es jugar otro partido, ocuparse de otra cosa. No de brindar esa educación de calidad, que su vocación democrática y de incorporación masiva de todos los candidatos que tocan a su puerta le alejaría – supone - como posibilidad, sino de atender como pueda a esos sujetos, que no están para la calidad, que no están para las grandes preguntas ni para los grandes desafíos (p. 73).

Es en este tipo de anudes en que la discusión entre cantidad y cualidad que analizamos fundamentalmente en el Capítulo 1 parece sintetizarse: una "educación de calidad" supone una disputa por quienes acceden y por el contenido sustantivo de lo que la educación es capaz de ofrecer, para todos y por igual de bueno para todos. El énfasis en el carácter democrático de una educación de calidad para todos nos resuena a lo que hemos llamado *racionalidad ciudadana*.

89 Al respecto, en la LOEI dentro de los fines de la educación enumerados en el artículo 3 se destaca el f que indica: "la incorporación de la comunidad educativa a la sociedad del conocimiento en condiciones óptimas y la transformación del Ecuador en referente de educación liberadora de los pueblos".

En este apartado nos interesó mostrar que calidad se encuentra asociada con la idea de una educación como motor para el *desarrollo*, a la vez que, contradictoriamente, Ecuador se propone la búsqueda de una educación para la sociedad del *Buen Vivir*. La educación se presenta también, aunque en forma residual, como modo de combatir a la *pobreza*. Por otro lado, una educación de calidad es aquella que entiende que vivimos en una sociedad del *conocimiento*, por lo que debe ocuparse de formar en aquellas habilidades y capacidades que sean funcionales a ese modelo societal. En este escenario, la educación debe buscar la formación de personas emprendedoras, disciplinadas, responsables y felices. Finalmente, calidad educativa también se presentó anudada a la *soberanía*, en tanto educación pertinente, situada y contextualizada en función de un determinado proyecto de país y a la democracia, por su carácter público y de acceso para todos. Tal como formulamos al inicio del apartado 3.3, el problema de la calidad educativa cuando esta aparece como valor o interrogante expresa la presencia de una *disputa*: la búsqueda por definir qué se entiende por calidad conlleva necesariamente la pregunta por el proyecto político, social y económico que la inscribe.

B. Sobre el rol del Estado

La segunda dimensión que encontramos en relación a la calidad como valor y conjunto de interrogantes es la del rol del Estado, pues a ella se anudan una serie de formulaciones que permiten inscribir el problema de la calidad en discusiones más generales sobre el proyecto político que lo contiene y los modos que, además, en él se redefine la relación Estado-Sociedad Civil (por ejemplo, en lo que hace a la muy central preocupación por la participación, por el rol de la ciudadanía o por la transparencia). La puesta en relación de los debates sobre el modelo estatal a construir por la Revolución Ciudadana con la calidad educativa implica poner en evidencia que esta no se configura en forma independiente sino que se constituye de una manera determinada en función de toda una serie de cuestiones que la moldean y le permiten asumir ciertas características.

En las entrevistas y documentos educativos abundan las caracterizaciones sobre el Ecuador pre Correa y desde la Revolución Ciudadana, identificando al correísmo con un momento de quiebre sustantivo respecto de su pasado. En el primer caso, lo “anárquico”, “asistémico”, “sin rectoría”, “oligárquico”, “viciado” y “corrupto” se combina con un Estado colonizado por sectores corporativos que manejan las riendas estatales según sus intereses particulares, profundizando los niveles de desigualdad que la sociedad ecuatoriana presentaba.

La gestión correísta, por su parte, es presentada como un proceso que llegó principalmente para dejar atrás las políticas neoliberales, devolverle estructura al Estado, con un fuerte discurso de la participación ciudadana y la instalación de dispositivos de supervisión y control que pretenden mostrar un Estado transparente, controlado y planificado. Tal como señalamos "no volver al pasado" es una frase muy recurrente en los materiales analizados, sumado a la de la necesidad de revolucionar las estructuras y el país. En materia de política pública, los materiales enuncian a la Revolución Ciudadana como el proceso mediante el cual el Estado volvió a ejercer una *función rectora*.

En la cuestión educativa, la revolución se propuso que sea el Estado el que ocupe el *rol principal* sobre la educación (ni los sindicatos, ni los organismos internacionales) y la configuración consecuente de un *sistema educativo* como totalidad, tema mencionado en las entrevistas como una vacancia de todos los gobiernos anteriores. Sobre todo, en ellas se esgrime que "tener un sistema" era uno de los objetivos claves de la política educativa de Correa ya que había una preocupante falta de datos, un desconocimiento de cuántos estudiantes tenía el sistema, de cuántas escuelas había, de cuánto cobraba un maestro/a y de cuál era la composición del plantel docente nacional. La reposición del Estado y la formación de un sistema conllevaron también el enunciado de volver a colocar, homólogamente, a la escuela en el *centro* de la política por ser el núcleo del sistema. Las escuelas del pre correísmo son descritas como "galpones para planteles agrícolas", ya que eran mejores "atendidas" las aves que la población estudiantil, expulsando así a aquellos estudiantes de los "estratos sociales de menores ingresos".

Mientras los enunciados sobre estudiantes y docentes son analizados en el apartado siguiente, en éste apartado nos detenemos, en términos generales, en la concepción del Estado Constitucional de Derechos y Justicia que el correísmo propone como parte de los cambios de la Revolución Ciudadana y el Gobierno por Resultados y la Gestión por procesos. Asimismo, analizamos el Nuevo Modelo de Gestión Educativa, entendiendo que en él se expresa en cierto modo la misma búsqueda de rectoría estatal y de estructura que aparece en el relato de la Revolución para el Estado como conjunto. Así, algunos valores sobre la cuestión presupuestaria también son tema de abordaje ya que es otra dimensión donde se puede observar la relevancia de lo educativo para el período que estamos analizando.

Antes de avanzar, conviene detenemos en ciertas definiciones sobre el Estado en términos más generales. Partimos de pensar el Estado como conjunto de aparatos, en la

medida en que el Estado se materializa, concreta y expresa a través de un conjunto de instituciones que son, a la vez, producto de un determinado momento de la relación social de dominación (Thwaites Rey, 2005). En este sentido, entendemos al Ministerio de Educación como uno de los aparatos que constituyen lo estatal en Ecuador entre 2007 y 2017. Siguiendo a Oscar Oszlak, consideramos que el rol que asume el Estado nacional mediante sus aparatos refleja el intento por resolver cuestiones socialmente problematizadas, como es la cuestión de la calidad educativa y que lo hace con formas que expresan, a su vez, determinado grado de coerción o consenso (citado en Thwaites Rey, 2005). Desde este enfoque las tensiones, las contradicciones y los resultados a favor de determinados intereses no se reducen a una mirada sobre el Estado instrumental, sino como parte constitutiva de la relación social que expresa. Esto supone entender, por un lado, que las decisiones de política pública no se reducen a temas de personalidades o de pura actitud voluntarista y, por el otro, que lo estatal está atravesado de las contradicciones propias del orden social del cual es parte. En una de las entrevistas justamente se destaca que al interior del Ministerio de Educación existen tendencias y diferencias y que no necesariamente tienen que ver con mezquindades individuales o diferencias ideológicas, sino con las posiciones que ocupan esas personas en la estructura y la necesidad de responder a demandas complejas también. Brown y Erie (1984) explican lo explican de este modo:

> Las variaciones en el poder y autonomía de las organizaciones públicas dependen del resultado de los conflictos estructurales dentro de la sociedad. El hecho de que el gobierno a menudo actúe contradictoriamente no es reflejo de un sistema administrativo errático, sino más bien del proceso de resolución de estos conflictos dentro del Estado (p. 186).

Visto desde este enfoque adquiere sentido, por ejemplo, la convivencia en términos de propuestas para una educación de calidad de discursos eficientistas, resultadistas y estandarizados de medición con otras acciones de evaluación colectivas, procesuales, intrainstitucionales y con control ciudadano. O la coexistencia de políticas de democratización en el acceso a la escolaridad con la construcción de Unidades Educativas del Milenio muy exclusivas respecto de las condiciones que proponen, si se las compara con la gran mayoría de las escuelas “comunes”. Incluso también llama la atención ciertos nombres de las direcciones o subsecretarías: la Subsecretaría de Innovación, que antes era de Subsecretaría de Calidad, no se ocupa de la evaluación, sino de tareas de “mejoramiento pedagógico”. Si nos detenemos en lo analizado en la sección sobre currículum y prácticas innovadoras (3.2.D.), vemos que la cuestión de la calidad aparece, pero no son los únicos dispositivos que asocian sus tareas dicho problema, sino que éste se presenta en una interesante cantidad de formulaciones. A su

vez, toda vez que se habla de evaluación en las rendiciones de cuentas, se hace alusión al problema de la calidad porque la política 6 del PDE une ambos elementos. Sin embargo, de la evaluación se ocupa el Ineval con los estándares de calidad que hace el Ministerio, y la Subsecretaría de Innovación y Buen Vivir está detrás de proyectos de convivencia estudiantil y de proyectos educativos de la más diversidad temática, entre otras acciones. Estas articulaciones variadas que propone el problema de la calidad son un síntoma de la disputa por el sentido de "la calidad". El solapamiento y la coexistencia de intervenciones y de huellas de racionalidades diversas son muestra de que estamos frente a una disputa por la definición de orientaciones de la educación, inscrita, también, en un proyecto de país que buscó definir con sus propias palabras el tipo de Estado que necesitaba.

1. El Estado en Ecuador: entre la eficiencia administrativa y el control ciudadano

Uno de los primeros elementos que encontramos para pensar la cuestión estatal en términos generales es la propuesta correísta de desarrollar un Estado Constitucional de los Derechos y Justicia en reemplazo de los viejos modelos estatales. Esta iniciativa se encuentra explicada en unos cuadernillos elaborados por el Instituto de Altos Estudios Nacionales, (en adelante, IAEN), para la formación de los y las servidoras públicas, es decir, quienes trabajan en y para el Estado (sobre la cuestión del "servicio público" ver el apartado anterior). Según estos materiales, con la Constitución de Montecristi del 2008, Ecuador abandona el modelo de Estado Social de Mercado (en adelante, ESM), consolidado con la Constitución de 1998, y pasa a un tipo de Estado caracterizado por mayor protagonismo ciudadano y una justicia redefinida en función de poder garantizar *derechos* y *deberes*. En la bibliografía experta, el ESM remite a una concepción sobre el Estado que se remonta a la Alemania de posguerra y que se define por ser "una alternativa liberal frente a la economía planificada y una alternativa social a la economía de mercado al estilo clásico" (Resico, 2008: 3). Esta concepción fue acuñada por Alfred Müller-Armack en un libro titulado "Dirección económica y economía de mercado" de 1946 y se le adjudica a la ESM la precursora del llamado "milagro económico alemán". Es definido como un sistema que,

> Surge del intento consciente de sintetizar todas las ventajas del sistema económico de mercado: fomento de la iniciativa individual, productividad, eficiencia, tendencia a la auto-regulación, con los aportes fundamentales de la tradición social cristiana de la solidaridad y la cooperación que se basan necesariamente en la equidad y la justicia en una sociedad dada. En este sentido la idea de la ESM propone un marco teórico y de política económico institucional que busca combinar la libertad de acción individual dentro de un orden de responsabilidad personal y social (p. 3).

De esta concepción que se presenta como la síntesis entre el liberalismo y el socialismo, por combinar en su justa medida la libertad del mercado y la justicia social derivada de un Estado compensador, se pasa a un enfoque planteado como de derechos y justicia. Esta nueva configuración supone una concepción garantista, es decir, "es la forma de Estado de derecho vinculada a la realización material de la dignidad humana a través de la existencia y aplicación de las garantías judiciales de los derechos" (IAEN, 2011: 12).

Esta visión del Estado implica comprenderlo como el único garante de los derechos, siendo éstos obligación privativa de las personas físicas que ejercen los poderes públicos, tal como se afirma en los cuadernillos del IAEN. Mientras el Estado es el garante, toda la ciudadanía debe respetarlos. Este modelo conlleva el protagonismo de los jueces, quienes asumen un rol fundamental en materia de interpretación normativa, acompañados por una Corte Constitucional nueva que tiene como objetivo principal garantizar judicialmente el cumplimiento de derechos establecidos en la carta. Estos cambios van de la mano de aquellos establecidos constitucionalmente para la participación ciudadana, junto a otras leyes importantes que también apuntan a lo mismo, como ser, la Ley Orgánica de la función de Transparencia y Control Social (2013) y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2011). Es en el marco de esta diversidad de herramientas normativas que adquiere más sentido la expresión repetida en las entrevistas según la cual las organizaciones y la ciudadanía tienen derechos y deberes.

Esta formulación aparece con mucha claridad en una de las entrevistas cuando se describe la Red de Maestros por la Revolución Educativa como "un gremio que está dando lecciones de política en Ecuador. O sea, exigimos, pero damos, hay deberes y obligaciones que cumplir". Se trata de una agrupación sindical nacida en los últimos años de Correa como Jefe de Estado, que contó con su presencia y la de otros integrantes de Alianza País en diversos actos públicos y asambleas que realizaron. En otra de las entrevistas, en sintonía con lo anterior, y como crítica hacia el sindicalismo educativo existente hasta la Revolución, se advierte que la ciudadanía no puede sólo "exigir" sino que también debe tener deberes y obligaciones. Hacer política es tener derechos y demandarlos, pero también la ciudadanía debe "ofrecer" y cumplir con lo que le corresponde con relación al rol que ocupa en la sociedad. En algunos documentos esto también aparece como *corresponsabilidad*. Estas marcas las anudamos como parte de lo que llamamos como *racionalidad ciudadana*.

Las alusiones a la ciudadanía y a lo comunitario se muestran más enfáticamente en vínculo con el Estado en el nuevo modelo, que en aquellas miradas que focalizan en reducirlo

a un mero instrumento para paliar los déficits del mercado o que lo definen desde miradas economicistas e instrumentales. Sin embargo, nos preguntamos acerca de la relación que puede haber entre la idea de una ciudadanía responsable que aparece en el Estado de Derechos y Justicia, que como contrapartida supone la posibilidad de exigir derechos, y la alusión *socialcristiana* a la responsabilidad individual y la solidaridad para lograr justo equilibrio social, sin conflictos y con consenso.

Anudada a lo anterior, la *transparencia* aparece como una de las aspiraciones en materia del ejercicio de la política pública que pregonó el correísmo. Resulta interesante vincular la cuestión de la transparencia con las rendiciones de cuentas, presentadas en el capítulo 2, y con los mecanismos de participación ciudadana para promover un rol activo de quienes habitan el suelo nacional. Asimismo, pueden establecerse nexos con la ya mencionada corresponsabilidad. Encontramos un ejemplo de estas articulaciones en la evaluación educativa, lo cual nos permite otra reflexión sobre el *modus operandi* del Estado para llevar a cabo diversas intervenciones de gobierno trascendiendo las de política educativa propiamente dichas. En una de las entrevistas realizadas se relata que era tal la corrupción en el sistema educativo pre Correa, que tomaron la decisión de realizar evaluaciones donde las preguntas "fáciles" valiesen lo mismo que las "difíciles" (y no que una difícil tenga más puntaje que una fácil) para que nadie tenga argumentos para "quejarse". Es decir, privilegiaron "el significado de la transparencia" de hacer que todos los que buscan cupos para el acceso a la educación superior rindiesen en el mismo momento y en "condiciones iguales" para que los resultados de cada quien sean responsabilidad de quien va a rendir y no puedan endilgar ninguna culpa al sistema (dicho en palabras de algún funcionario: "no pueden protestar los que antes eran privilegiados por la corrupción"). En dicha entrevista, el funcionario agregaba que no hubo ningún caso en que una nota no fuese el resultado del trabajo del estudiante y que esto evitó que alguien con calificación menor ingrese un cupo más arriba que el que le corresponde. Y agrega dos elementos: primero, que el discurso de "se acabaron las coimas" era muy potente; segundo:

> Lo primero que colocamos fue el concepto de mérito. No estamos muy de acuerdo con todas las cosas que te voy a decir como concepto final, pero muchos han sido conceptos intermedios para poder avanzar. Yo creo que el mérito es uno de ellos. No todo se puede, si pones el final antes que el principio entonces tienes una revolución, pero en contra tuyo. Entonces queremos hacer la revolución del otro lado. Vamos a hacer funcionar el mérito.

Pues bien, además de la potencia del discurso de rendir cuentas sociales de lo hecho, aquí aparece aquel giro del que hablábamos en apartados precedentes (3.2.E.4) respecto de *disputar* el sentido del concepto de "mérito" y la cuestión que podríamos llamar *etapista* de la

política pública. El ejercicio de la política desde el Estado supone tomar decisiones, medir las relaciones de fuerza, tensar intereses y, en palabras de otra entrevista, "tener espalda" para saber que las decisiones tienen costos. Pero lo que emerge con énfasis en esta frase es cierta concepción de *medios* y *fines*, ya que la utilización de conceptos apegados a *la racionalidad eficientista/tecnocrática* (como el de mérito) que trabajamos en nuestro análisis se pretende mostrar como resignificado a la luz de otros objetivos (como ser, objetivos ciudadanos, democráticos). Una revolución educativa que asume la puesta en valor de unos medios para fines que no suelen ser los horizontes comúnmente asociados: estamos frente a la definición de la política como conjunto de tácticas y estrategias.

La Revolución Ciudadana también propone un debate en torno a las formas de gestión de *lo estatal*[90]. Sin pensar que lo estatal es una esfera en sí misma ni que se reduce a lo político (separado de otras aristas como lo económico o lo social), Ecuador presenta una combinación de formas de gestión de un Estado y de elaboración de la política pública que, por algunas particularidades, podrían ser interesantes para analizar cuestiones de planificación gubernamental, así como de las lógicas políticas y burocráticas que operan. En los documentos citados de la Colección Nuevo Estado del IAEN (2011), encontramos unos cuadernillos titulados "Gestión Pública Institucional y Gobierno por Resultados" y "Gestión por procesos en la Administración Pública". Allí se afirma:

> La nueva gestión pública ha rebasado sus dimensiones teóricas y hoy es una práctica de muchos Estados que desean transformar la gestión Estatal, el pensar primero en las personas a las cuales van dirigidos los bienes y servicios, para luego conformar y dimensionar la institución que podrá satisfacer esas necesidades y aspiraciones. El sector público debe estar al servicio de las personas, quienes lo constituyeron y merecen su atención en todas las esferas del bienestar. (IAEN, 2011:5)

En este párrafo aparecen varios elementos relevantes combinados de un modo singular. Por un lado, formulaciones en las que resuena la ya mencionada Nueva Gestión Pública en el punto 2.6.F, si bien luego se subrayan las limitaciones de este enfoque (en el mismo documento), en tanto toma al ciudadano como cliente de la administración (reducido a mero consumidor de servicios y al cual sólo se le reconocen sus derechos individuales), al tiempo que se reduce al Estado a ser "administrador" de demandas. El modelo propuesto comparte con la NGP la pregunta sobre a quién se dirige la gestión del Estado y el llamamiento a adecuar la institución estatal en función de esas necesidades. Por otro lado, vuelve a aparecer la idea de que esas "personas" reciben bienes y servicios y no derechos, por

90 Si bien excede los márgenes de la presente investigación, compartimos parte del análisis que desarrollamos al respecto

ejemplo. Asimismo, estas "personas" requieren de la atención del Estado en todo aquello que les provea "bienestar". Nuevamente, la retórica del *management* puesta en juego, aunque en forma explícita y admitiendo sus límites. A la vez que no la terminan de dejar de lado, siendo que algunos de sus elementos podrían traducirse de un modo particular a la realidad ecuatoriana.

Ahora bien, el ensamblaje o combinación singular al que hacíamos referencia implica que, a la vez que reconocen importantes aportes en la NGP y de la Gestión por Resultados, afirman también que el haber aplicado sin mediaciones estas corrientes y otras como el Postmodernismo o Construccionismo y la Nueva Ciencia condujo al desmantelamiento del aparato estatal, la desinversión en actividades productivas, la privatización de servicios públicos, medidas compensatorias para la pobreza, entre otros resultados. En este sentido, en los cuadernillos se propone una alternativa "local": hablamos del "Gobierno por Resultados" y ya no la "Gestión por Resultados". Con esta distinción, Ecuador propone pensar un Estado que sea capaz de "evaluar la eficiencia de los medios y la eficacia de los fines que surgieron fruto de la planificación y ejecución de las actividades propias de la administración pública" y beneficiar a la ciudadanía en términos de reducción de los costos de trámites en el Estado, menores tiempos de espera y mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía en distintas dimensiones. Afirma que la diferencia radica en que "gestión" remite a hacer diligencias que conducen al logro de un negocio o un dese cualquiera, mientras que "gobierno" supone el efecto de gobernar con autoridad y dirigir un país o colectividad política. El Gobierno por Resultados (en adelante, GPR) supone una nueva estructura organizativa con relación a optimizar los roles y las funciones de cada función ejecutiva, sistematización de objetivos, indicadores, metas, procesos, procedimientos, planes, proyectos y mapas estratégicos, diagnósticos de las situaciones de cada entidad, una herramienta informática que permita la organización de cada cuestión planificada, formación de funcionarios públicos, etc. El GPR se empezó a implementar luego del decreto presidencial 555 del 19 de noviembre del 2010 por medio del cual se decide la incorporación del Proyecto Gobierno por Resultados en las instituciones de la administración pública central.

La incorporación del GPR necesita ser leída en el marco de todo el proceso ecuatoriano de Revolución Ciudadana y esto supone no mirar sólo las derivas clásicamente neoliberales que tuvo ese modelo de gestión, sino contextualizarla en toda una serie de iniciativas que redundan en aquello instalado por el gobierno correísta en relación con "volver a la rectoría del Estado". Asimismo, puede interpretarse a la luz de la lógica de derechos,

deberes y obligaciones que esbozamos más arriba, pero también de la recuperación de herramientas holistas de diseño estatal del desarrollo a partir de planes nacionales (3 en todo el período), así como de las leyes nodales en materia de participación, de incorporación de instrumentos de control social y ejercicio ciudadano con rango constitucional. En efecto, en los materiales analizados no encontramos el típico diagnóstico que encuentra en la gestión privada un "modelo" a ser imitado ni tampoco una interpelación en favor del Estado mínimo. Sí hemos observado repetidamente el diagnóstico de un aparato estatal ineficiente, burocrático y desaprovechado. Ahora bien, también se insiste en la importancia de situar estas experiencias de gestión en el marco del objetivo de mejorar los procesos de atención a la ciudadanía, de lo que se establece en los planes de desarrollo y acorde a los valores del Buen Vivir. La caracterización de los y las funcionarias como servidores públicos y los "productos" estatales como servicios, derechos o bienes también forma parte de esta complejidad, por tanto, se instala que la tarea del Estado es servir para la ciudadanía, atender sus demandas, recibir sus propuestas y responder bien, esto es, satisfaciendo sus necesidades. El modo de definir el alcance de estas últimas también está sujeto a disputas. En el caso de los gobiernos de Correa, ellas incluyeron la solidaridad internacional, la responsabilidad ciudadana, la participación social, la igualdad en el acceso al derecho a la educación.

En síntesis, por un lado, podemos pensar que desde el Estado aparecen distintas intervenciones que parecen sostenerse en una *racionalidad ciudadana*, por cuanto interpelan a la responsividad y la supervisión interna y externa de la política. Hablamos, fundamentalmente, de los diversos mecanismos de participación que la reforma constitucional de 2008 estableció: referéndum, cabildo abierto, iniciativa legislativa popular, demanda popular de rendición y la revocatoria del mandato de autoridades elegidas democráticamente (IAEN, 2011). Por el otro, sin embargo, la conjunción de la meritocracia, el discurso de la rectoría estatal, la transparencia, el Gobierno por Resultados y los procesos tiene algunas huellas de lo que podría denominarse una mirada tecnicista de la democracia. Notamos, pues, el solapamiento de racionalidades que genera interrogantes acerca de los modos en los cuáles se combinan. Nos preguntamos si la combinación que hallamos de fórmulas afines a racionalidades tan diversas expresa una concepción de democracia más ligada a un sistema con reglas de juego predeterminadas cuyos problemas son de "eficacia administrativa" (Boron, 2003) o a la búsqueda por construir una democracia con características propias, cuya mezcla de supuestos y acciones sea parte de su constitución. El peso que adquiere por momentos el discurso de "mejorar los procesos en el Estado", reformarlo estructuralmente,

plantearse objetivos de gestión capaces de medirse en función de los resultados alcanzados e incluso la invención de mecanismos de participación nos conduce a plantearnos si estamos frente a un modelo de democracia procedimental o si, por el contrario, la novedad de estos procesos radica en proponer una renovada definición de democracia cuya característica singular es reunir, justamente, todos estos elementos juntos. Probablemente, ambas cosas.

En este sentido, Ecuador no se presenta ni como un caso absolutamente colonizado por las típicas lógicas gerencialistas en el terreno estatal ni como un caso que opta por enfoques antagónicos a aquellas. Entendemos que hay un ejercicio de traducción de ciertos componentes clásicos de las propuestas eficientistas del *management*, del sector privado y de estos en el ámbito de lo público, que intenta reposicionarlos en función de otros fines. Aparece, nuevamente, la distinción entre medios y fines que mencionamos párrafos anteriores. Esos sentidos que orientan la política pública primero aparecen formulados como la reforma del Estado y luego, hacia el último plan de desarrollo, como el socialismo del siglo XXI y la búsqueda del *Sumak Kawsay*, tal como analizamos en el capítulo 2. La heterogeneidad manifiesta genera la duda acerca de las posibilidades y los límites de estos "modos locales" de concreción de instrumentos elaborados para otros objetivos. Nos preguntamos, por un lado, si las herramientas de la típica NGP adquieren en el modelo ecuatoriano una significación puramente técnica. Por el otro, nos interrogamos si la elección de este tipo de enfoques puede ser efectivamente una manera situada y novedosa de pensar el gobierno de un Estado (disputando el sentido establecido para esas miradas), o si seguir nombrando de ese modo las tareas del Estado no es seguir quedando dentro del terreno discursivo de quienes hegemonizan la cuestión.

2. Estado y calidad educativa

Dentro de los elementos que hemos anudado en torno al problema de la calidad, la cuestión estatal aparece de distintas maneras. A lo largo de todo el apartado 3.2 hemos analizado una serie de intervenciones cuantificables que, en tanto políticas educativas, son emanadas desde el propio Estado y, por lo tanto, este ocupa un rol central. A continuación, nos proponemos mostrar cómo el rol propuesto para el Estado revisitado en el apartado precedente funciona para garantizar una educación de calidad, a partir de señalar ciertos supuestos que subyacen a dos políticas concretas y que, desde nuestro análisis, son expresión de una mirada particular sobre el rol estatal.

En nuestro análisis, encontramos ciertas formulaciones que muestran al Estado como *solución* (que se complementa con el lugar de rectoría que también se le asigna), en tanto son medidas que no son enunciadas en pos de la calidad, sino como políticas de gestión. Sin embargo, en alguna de las entrevistas realizadas y en forma dispersa en las rendiciones de cuentas, tanto la cuestión presupuestaria como el Nuevo Modelo de Gestión Educativa (en adelante, NMGE) fueron presentadas como políticas que abonan a la calidad. La forma residual en la que se explicitan ambas acciones en relación con la calidad nos genera preguntas acerca del vínculo entre gestión y calidad. En efecto, pareciera que aumentar el presupuesto educativo y mejorar los circuitos de comunicación y acción del Estado central para con los distritos y las escuelas son también maneras de devolverle mayor estructura al Estado, tal como afirman una y otra vez los materiales, y, en consecuencia, otorgarle un lugar de centralidad en términos de quien vuelve posible (por su alcance, recursos y legitimidad) que todas las intervenciones cuantificables analizadas en el apartado 3.2 sean realidad.

Si bien no es objeto de esta investigación analizar la relación entre sindicatos y Estado, resulta imprescindible al menos mencionar que la relación tensa entre el correísmo y la Unión Nacional de Educadores es un elemento sustantivo para delimitar los motivos por los cuáles se insiste en la necesidad de "tener un sistema" controlado desde el Estado, transparente y sin corrupción. Para los representantes del Poder Ejecutivo entrevistados, las posiciones de ese actor resultaban un problema a la hora de llevar adelante algunas acciones y le impedían al Estado asumir plenamente sus funciones. Tal como hemos señalado, también señalan que antes del correísmo, el rol del sindicato era el de quien "tumbaba y ponía al ministro" y que tenía "secuestrado" al sistema educativo. En esta línea, se inscribe el argumento de que uno de los objetivos de la Revolución Ciudadana fuese "despolitizar la educación", en el sentido de quitarle al sindicato ciertas prácticas que usaban la educación "para fines electorales y para autofinanciarse". Del siguiente modo es definido por uno de los entrevistados:

> Antes no hubo Estado, no hubo, no hubo, se desfragmento por completo. O sea, cuando el líder de los maestros se sienta en la silla del ministro y al ministro lo despacha a la calle, esta algo mal y cuando todas las demandas para hacer eso no se ve en beneficio de los actores que apoyan eso, que son los maestros, que en 20 años tuvieron un sueldo menos que el básico y las demandas de la huelga no se reflejaban en mejoras en las condiciones laborales, pues ¿qué es eso? poder.

Esto último es descrito junto a la necesidad de poner a la educación en el centro también de la propia sociedad ecuatoriana, para intentar dejar de asociarla a las huelgas o a la dirigencia sindical. Se busca generar que la educación vuelva a ser preocupación social, que la población se empiece a preguntar si "hay calidad educativa" y quien "tiene" calidad. Se habla

entonces de lo complejo que fue para el gobierno "volver virtuosa la educación", indicando inclusive que llevó la mitad del período de la Revolución lograrlo. Lo que está en juego en la discusión sobre el rol del sindicato es, justamente, el lugar de poder que ocupa en la definición de la política educativa y la puja del Estado por ocupar aquello que considera que nunca debió haber perdido. El sindicato fue, siguiendo las voces de las entrevistas, uno de los actores más relevantes a la hora de graficar el ciclo de la política pública educativa (Oszlak y O´Donnell, 1981) en Ecuador hasta Correa por cuanto supo colocar temas en agenda, así como frenar otros. Luego, se agudizaron las tensiones entre uno y otro sector, generando que el Estado se decida a avanzar en forma más enfática en temas que habían generado rispideces en el pasado, como lo fue la evaluación docente y los mecanismos de selección con lógicas de premios y castigos analizados en el apartado 2.6[91]. La relación entre el sindicato docente y la Revolución Ciudadana es importante para pensar nuestro problema de investigación dado que para "recuperar la rectoría estatal" era preciso, según muestran los materiales, resolver de algún modo ese vínculo.

Ahora bien, una de las acciones que más expresa la búsqueda de un Estado asumiendo *un rol central* y también como *solución* para el sistema educativo es el NMGE, es decir, la desconcentración y el armado de circuitos y zonas educativas descritas en el Capítulo 2. Este cambio institucional se destaca sólo en dos de las entrevistas realizadas como política importante llevada adelante por el correísmo. Emerge con el propósito de "atender las necesidades educativas en función de la heterogeneidad del territorio y de involucrar a la comunidad educativa en la construcción de la política educativa" (RC 2013: 75). Por otro lado, en la rendición de cuentas el 2010 se afirma que este Nuevo Modelo debe servir para "fortalecer la calidad educativa" (RC 2010). Entonces, el armado de los cuatro niveles de desconcentración - central, regional, distrital y circuital - permite que las políticas educativas lleguen de mejor manera a cada territorio y que se puedan atender más satisfactoriamente las necesidades locales, logrando la atención "a la comunidad educativa de manera oportuna, eficiente, con calidad y calidez a través de zonas, distritos y circuitos educativos" (RC 2014: 22).

Estos objetivos muestran a un Estado en acción, promoviendo canales para resolver conflictos, vincularse mejor con la comunidad educativa e incluirla para la toma de algunas

91 Como acción de mejora de la calidad educativa, en la Rendición de Cuentas del 2009 se afirma categóricamente que se logró: "la institucionalización de la evaluación – para lo cual se venció la justa oposición de cierto sector gremial-, implementando capacitación docente masiva y de calidad, y actualizando el currículo, entre muchas otras acciones" (RC 2009: 11).

decisiones relativas a lo educativo. Se trata de una propuesta para mejorar cómo el Estado se despliega desde un lugar central a cada territorio. Pues entonces, si entendemos, por un lado, a las políticas educativas como cuestiones socialmente problematizadas (Oszlak y O´Donnell, 1981) que no se reducen a un asunto de ejecución sino que tienen que ver con actores, mediaciones, resultados, evaluaciones, procesos diversos y convergentes; y si entendemos, por el otro, que el objetivo de "tener un sistema" era uno de los más perseguidos por la Revolución Ciudadana, la desconcentración del sistema podría pensarse como una solución que abona a la construcción de la calidad educativa porque propone mejorar las condiciones de posibilidad para que se desarrollen todas las políticas analizadas en el apartado 3.2.

En esta propuesta de gestión, aparece nuevamente la comunidad como un espacio con deberes y con derechos, cuestión que se vincula con la definición de Rose (2007) según la cual la referencia a la comunidad significa la delimitación de un nuevo territorio del gobierno de las poblaciones, cuyas fuerzas podrían ser movilizadas, sobre las cuáles caben determinadas responsabilidades que las preparan para invertir en sí mismas. Nos preguntamos si la *estrategia comunitarista* del autogobierno puede rebasar los márgenes propuestos por el poder central para su desarrollo, generando que las comunidades se conviertan en espacios de cuestionamiento y transformación de las relaciones de poder. O, por el contrario, si estamos en un caso que propone la compatibilidad de ambas lógicas sin riesgo de que el Estado pierda el control. Se trata, probablemente, de una cuestión abierta.

En este punto retomamos el análisis de Analía Minteguiaga (2014) sobre la idea de contemplar a la "comunidad educativa" en la construcción de las políticas, cuando analiza las experiencias y programas educativos en Ecuador entre 1980 y 2010. La autora encuentra que dichas intervenciones se apoyaban en sistemas educativos burocráticos y técnicos más preocupados por las normas y las reglamentaciones que por los efectos de su accionar en las escuelas. Esto implicaba grandes políticas educativas que por lo general de sus formulaciones y por la ambición de sus alcances, desconocían lo que pasaba en las aulas. En este sentido, destaca que paulatinamente el peso de lo sistémico le dio lugar a lo contrario: centrar la mirada en la unidad educativa y que las escuelas no se referencien en el sistema, sino en la comunidad que lo contiene. Esta interpelación a la comunidad supone, por un lado, todas las retóricas acerca de que los productos y procesos educativos se adecuen a las necesidades del contexto y, por el otro, que pasen a ser las comunidades las supervisoras de la calidad educativa. Así Minteguiaga advierte que los cambios en las formas de intervención y participación de la comunidad en el terreno educativo empiezan a plantear que el problema de

la calidad educativa deja de necesitar del esfuerzo integral y conjunto de la totalidad de unidades que componen el sistema educativo y pasa a depender de la responsabilidad que cada actor.

La cuestión del involucramiento de la comunidad y la transparencia encuentra también otros registros con dos paradigmas sobre calidad educativa que Minteguiaga retoma de autores clásicos de la política educativa, Francesc Pedró e Irene Puig (1998): el paradigma de la responsividad y el de responsabilidad. El primero data de mediados de los setenta y se basa en un supuesto de crisis del sistema educativo, el cual no daba respuestas ni en términos de resultados ni de satisfacer a la demanda. Su principal objetivo era mejorar la capacidad de respuesta para poder "acercar a los usuarios a los procesos de toma de decisiones relativas a los procesos y productos educativos" (citado en Minteguiaga, 2014: 155) y como "soluciones" aparecen la descentralización, la participación de los actores en la escuela y la autonomía, en su versión más radical. Por supuesto que las iniciativas privadas o la lógica mercantil también ingresan como opción dentro de este paradigma. El segundo, también denominado de "rendición de cuentas" parte de una idea de crisis de desajuste de los sistemas educativos al contexto y de posturas críticas hacia el Estado, motivo por el cual se proponía ampliar la participación social en el sistema. Este paradigma suponía, en un extremo, la intromisión de formas de gestión educativa privadas por dejarle al Estado solamente un rol evaluador. Sin embargo, un aspecto sustantivo de este enfoque es que los responsables de lo educativo debían rendir cuentas de sus acciones, del desempeño docente, de los logros educativos, etc., a la vez que se establecerían mecanismos de fiscalización y supervisión de lo escolar.

El análisis de las entrevistas y documentos nos permite encontrar una combinación entre ambos paradigmas. Asimismo, observamos un conjunto de acciones que tienen relación directa con el enfoque de la responsabilidad, tales como, por ejemplo, las rendiciones de cuenta - donde los actores se vuelven veedores y garantes la calidad - o las intervenciones en pos de la transparencia del sistema. Pero también nos hemos encontrado con elementos más asociados al enfoque de la responsividad, sobre todo en la propuesta de la desconcentración como forma de atender mejor a las escuelas y las demandas locales y en la búsqueda de incluir la participación de la comunidad en la vida de la escuela.

Vale agregar, sin embargo, que la palabra "autonomía" está muy poco presente en las entrevistas[92] y de las diez rendiciones de cuenta solo aparece mencionada dos veces en la del año 2011, momento en el cual se sanciona la LOEI que en su artículo 25 estipula la nueva estructura de gestión. Es interesante notar cómo las políticas de descentralización de la década de los noventa en América Latina, al menos, fueron muy de la mano de las discusiones por la "autonomía", mientras que la Revolución Ciudadana habla de "desconcentración". Por su parte, en alguna entrevista, los funcionarios y funcionarias refirieron a la descentralización de procesos, asociados a la búsqueda de estructuras más cercanas a las comunidades capaces de agilizar la gestión educativa de lo nacional a lo local. En contraste con esta perspectiva, la descentralización correspondiente a las reformas educativas neoliberales de los noventa en América Latina tuvo más que ver con transferencias de "servicios educativos" (el traspaso de responsabilidades a las jurisdicciones locales sin presupuestos acordes), desregulación y privatización (Feldfeber e Ivannier, 2003). La descentralización de los años noventa en algunos países, como en el caso de Argentina con los institutos de formación docente, fue una "política de transferencia impulsada por objetivos fiscales dentro de la reforma del Estado, que trasladó responsabilidades en un contexto de reorientación de las políticas sociales" (p. 442). Bastante lejos de aquella experiencia, las rendiciones de cuenta analizadas y la LOEI establecen que la comunidad educativa debe ser protagonista de la organización, gobierno, funcionamiento, toma de decisiones, planificación y gestión de todo lo inherente al ámbito educativo (artículo 2), vinculándose directamente en el paradigma de la responsabilidad y distanciándose de la idea de descentralización neoliberal. Vale decir, sin embargo, que también existen propuestas descentralizadoras con enfoques democratizantes. Como afirman Feldfeber e Ivannier (2003), "la descentralización como política sólo cobra sentido en función de los objetivos que se propone y el contexto en el cual se lleva a cabo" (p. 442).

La otra cuestión presentada en los materiales como de gestión y que abona a analizar el rol estatal y la calidad educativa es la cuestión presupuestaria y de financiamiento de la

92 Nos interesa ilustrar con uno de los pocos usos de la palabra autonomía pero que a la vez expresa potentemente el cruce entre autonomía, evaluación y gestión: que las escuelas y docentes tomen decisiones sin depender de un poder central y atando los resultados de las evaluaciones institucionales a la capacidad de lograr cada vez mayor autonomía. En una de las entrevistas se afirma: "Se hace la siguiente evaluación la escuela logra llegar al 8.5, ¿qué gana? Gana autonomía. Es decir, no ganan fondos porque las escuelas no son entidades que manejan dinero. Antes lo manejaban y era un desastre, lo manejamos ahora desde los circuitos educativos que recorren 30 escuelas, pero ganan autonomía. Es decir, la escuela en dos años más puede manejar su propio calendario, su propio horario, pueden los profesores no dar 10 horas de matemáticas porque mi escuela y mis profesores funcionan con 4 horas mis profesores son geniales y puedo hacerlo. `No voy a usar los libros de texto del ministerio, voy a usar estos otros libros´, entonces hay un fondo que vamos a entregar a las escuelas que cumplan este proceso en 2 años para que compren sus propios libros de textos y los recursos que necesitan y darles la autonomía".

educación, en tanto es otra de las condiciones necesarias para ponderar el lugar que ocupa determinada área de gobierno. El tema de los recursos y el presupuesto no fue tematizado ni en las entrevistas ni en las rendiciones como parte de las políticas orientadas a garantizar la calidad educativa, pero sí en la LOEI. Lo único que en algunas de las entrevistas aparece es la relación del porcentaje de educación con relación al PBI, con énfasis en el nivel superior, destacándose este como uno de los logros de la Revolución Ciudadana. Por el contrario, en la ley es más explícito el vínculo entre el financiamiento con la calidad. Por un lado, el artículo 20 de la LOEI expresa que la asignación y distribución de recursos destinados a la educación combina criterios de equidad social, poblacional y territorial y que, a su vez, se considerarán índices de calidad por medio de resultados de evaluación de desempeño del personal y por logros académicos de las propias escuelas. Esta referencia a los índices remite al establecimiento de estándares ya analizado, lo cual genera la pregunta acerca de si no es una forma de hacer prevalecer criterios eficientistas y tecnocráticos por sobre otros a la hora de asignar recursos. Por otro lado, el artículo 61 sobre "Aporte de fondos", establece que las empresas y las corporaciones podrán destinar fondos para el funcionamiento de instituciones educativas, siempre con la regulación de la autoridad nacional. Esto último también genera dudas acerca de la posible mercantilización de la educación a partir de habilitar el ingreso de fondos de entidades privadas.

En las rendiciones de cuentas desde el 2012 al 2016 el asunto se analiza en el objetivo estratégico que indica "Incrementar la eficiencia operacional del Ministerio de Educación con énfasis en la desconcentración administrativa y financiera" y es presentado como un tema de administración o de gestión. En las anteriores se menciona menos la palabra "presupuesto", pero el tema se formula como de "inversión" respecto de los principales programas, como ser, Plan Alimentario Escolar, uniformes escolares, entrega de textos y libros escolares, evaluación educativa, educación inicial y básica, infraestructura escolar y trabajo docente (salarios, jubilaciones, formación docente). Asimismo, en las primeras rendiciones aparece la referencia a la política 8 del PDE que indica: "Aumento de 0,5 por ciento anual en participación del sector educativo en el PBI hasta el año 2012, o hasta alcanzar al menos el 6% para inversión en el sector". A los efectos de ilustrar escuetamente algunos datos relevantes en materia presupuestaria, a continuación, encontrarán un primer gráfico extraído de UIS- Unesco donde se muestra el gasto en educación en relación del Producto Bruto

Interno (PBI) para 11 países de América Latina en 2000 y entre 2007 y 2015[93] y un segundo, cuya fuente es la Rendición de Cuentas 2015 que muestra el presupuesto educativo devengado de cada año desde el 2002 al 2015. En el primer caso vemos que Ecuador no logra llegar al 6% del PBI establecido en el Plan Decenal para el 2012 y que el pico lo presenta en 2014 con un 5.2% del PBI. Asimismo, en comparación con el año 2000, Ecuador presenta un aumento muy importante del porcentaje en los años que registra la fuente seleccionada. En el segundo caso vemos cómo aumenta el monto destinado a educación durante el período de la presente investigación (y con relación a períodos previos). El presupuesto educativo presenta un pico importante de aumento en 2013 y otro en 2014, coincidiendo con los años en que hay más porcentaje del PBI destinado a educación del gráfico anterior. Vale resaltar, sin embargo, que 2014, 2015 y 2016 manifiestan bajas con relación al año inmediatamente anterior, si bien nunca llega a lo devengado los primeros años del gobierno. Nótese que, a pesar de la baja del 2014, fue el año en que Ecuador logra su mayor porcentaje de educación en relación con el PBI, llegando al 5.25%. En efecto, encontramos que hay un vínculo entre la enunciación del problema de la calidad y el incremento del gasto público en educación, dado que esto indica lo insoslayable de la cuestión financiera para desarrollar todo el conjunto de intervenciones hasta aquí analizadas. Asimismo, muestra cómo Ecuador logra, a pesar de no haber alcanzado su meta inicial, estar en los niveles de gasto educativo como porcentaje del PBI similares al resto de la región. Si bien excede los márgenes de la presente investigación hacer un análisis pormenorizado del presupuesto y gasto, consideramos que el aumento de ambos indicadores es una respuesta a la buscada reposición de la cuestión educativa como política de Estado.

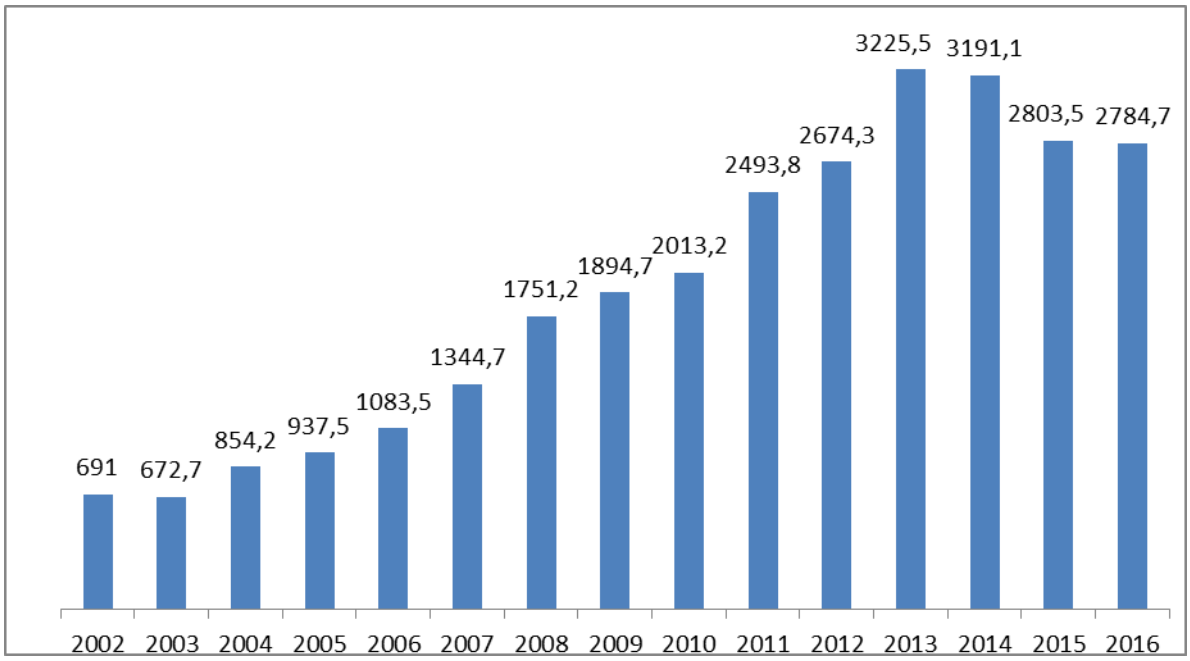
93 Seleccionamos el año 2000 por elegir un punto de partida para el cual la mayoría de los países arrojaban información. Y luego seleccionamos los años de los gobiernos de Rafael Correa en Ecuador como parámetro para la comparación, mostrando que no hay datos de los primeros dos años de gobierno, así como tampoco del 2016, motivo por el cual la dicha columna la descartamos.

Cuadro 15: Gasto público en educación como porcentaje del PBI

País/Año	2000	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Argentina	4,6	4,4	4,8	5,5	5	5,3	5,3	5,4	5,3	-[94]
Bolivia	5,5	..	7,0	8,1	7,6	6,9	6,4	6,3	7,3	..
Brasil	3,9	5	5,3	5,5	5,6	5,7	5,8	6	..	..
Colombia	3,5	4,1	3,9	4,7	4,8	4,5	4,4	4,9	4,7	4,5
Cuba	7,7	11,9	14,1	13,1	12,8	..	..	..	..	..
Ecuador	1,2	..	..	4,3	4,5	4,7	4,6	5,0	5,2	5
México	4,1	4,7	4,8	5,2	5,2	5,1	5,2	4,7	5,3	..
Paraguay	4,6	3,5	..	..	3,8	5	5	..	..	..
Perú	3,2	2,6	2,9	3,1	2,9	2,7	2,9	3,3	3,7	4
Uruguay	2,4	..	..	..	..	4,4	..	..	..	..
Venezuela	..	3,6	..	6,9	..	..	..	..	..	..

Fuente: UIS - Unesco

Gráfico 7: Presupuesto devengado en Ecuador entre 2002 y 2016 del Ministerio de Educación de Ecuador. En millones de dólares



Fuente: Rendición de Cuentas 2015, Ministerio de Educación de Ecuador.

En síntesis, en el presente apartado hemos mostrado cómo se inscribe el problema de la calidad educativa en toda una serie de formulaciones que redefinen el vínculo entre el Estado y la sociedad, generando nuevas estructuras al interior del sistema educativo que permiten irradiar de otra manera el despliegue estatal. Vimos cómo el Estado buscó mostrarse como transparente, eficaz, que garantiza servicios de calidad y que mejora los procesos para extender lo público a todo el país. Asimismo, también mostramos que el aumento

94 En los casos en que el cuadro presenta un guión (-) significa que no hay datos disponibles en la fuente utilizada.

presupuestario destinado a la educación es un reflejo de la recuperación del rol del Estado para con la educación. En ambos casos, estamos frente a condiciones de posibilidad, de gestión, de gobierno, sin las cuáles no podrían desarrollarse y analizarse las intervenciones cuantificables presentadas en la segunda sección de este capítulo. Condiciones que, sin ser formuladas como orientadas hacia la calidad, abonan a la problematización de nuestra investigación[95].

C. Sobre el rol docente y estudiantil

La tematización de la calidad como objetivo de la intervención es también un terreno en el que se define normativamente qué se espera del rol estudiantil y docente. Nuevamente, estas definiciones se muestran no sólo múltiples, sino heterogéneas. Algunas entrevistas y documentos abonan a un enfoque sobre trayectorias escolares individuales que, veladas de lo grupal o lo solidario, suponen un tránsito educativo meritocrático y medible como éxito o fracaso personal. En el caso de los y las estudiantes, esta idea supone que cada uno en su trayectoria brinde lo mejor de sí, se esfuerce y adquiera capacidad de autosuperación y, en el caso de las y los docentes, con ser el adulto quien "enseña con el ejemplo", con cómo se maneja el aula, con la "vocación docente", la formación y hasta incluso con su propia responsabilidad de "innovar".

La cuestión docente también es presentada como una de las políticas principales del gobierno, al punto tal de que abundan las relaciones entre la imposibilidad de transformar la educación sin colocar en el centro a maestros y maestras. Así es definido: "...más importante que todas las computadoras del mundo, más importante que toda la infraestructura y libros del mundo, son *buenos maestros,* que enseñen con *calidad y calidez*. Y aquí tenemos que hacer un inmenso esfuerzo*: elevar la calidad de nuestros maestros* y con ello la calidad de la educación pública" (RC 2008: 5, énfasis nuestro). Calidad es, entonces, buenos maestros y por ello se entiende a la capacitación, formación y evaluación. Y, en forma tensa con otras apreciaciones ya analizadas, esta rendición aclara que no se trata de ver quién es mejor que quién, sino que a aquellos docentes que no aprueben los exámenes, se los ayude con la capacitación para mejorar su rendimiento sin generar competencias entre pares.

Del mismo modo, la cuestión docente es parte del Plan Decenal para la Educación en su política Nº7 que indica: "Revalorización de la profesión docente y mejoramiento de la formación inicial, capacitación permanente, condiciones de trabajo y calidad de vida" (PDE).

95 Para futuras investigaciones, se podría indagar a partir del presente análisis en la composición del presupuesto y gasto educativo en Ecuador así como realizar una evaluación rigurosa del NMGE.

En función de esta política, en las rendiciones de cuentas 2011, 2012 y 2013 con el objetivo 7 y en las del 2014, 2015 y 2016 con el número 8 aparece el siguiente enunciado: "Incrementar las capacidades y el desempeño de calidad del *talento humano* especializado en educación" (énfasis nuestro). En este objetivo se incluyen, por ejemplo, el programa Si Profe, las jubilaciones docentes, los concursos de oposición y mérito y la creación de la Universidad Nacional de Educación. Lo que nos interesa destacar aquí es que tener *buenos docentes*, a partir de esta sumatoria de acciones de política educativa (más desarrolladas en el capítulo 2) es uno de los mayores retos de la revolución educativa ecuatoriana. No hay prácticamente rendición que deje de afirmar que tener una planta docente "de calidad" hace a una educación "de calidad", con un énfasis sustantivamente mayor al rol que se propone a los y las estudiantes. Y esa profesionalización incluye la cuestión salarial, descrita en todas las rendiciones como uno de los mayores logros del correísmo. Rafael Correa, en la rendición 2013 dice enfáticamente: "Económicamente, la mejor inversión en educación es pagarles dignamente a los maestros, porque con maestros que puedan vivir de la profesión, que no tengan que hacer lo que hacían antes –tener tres, cuatro trabajos para completar la olla familiar–, tendremos esa mejor educación que soñamos" (RC 2013: 8).

Esta afirmación genérica sobre la necesidad de "buenos docentes" encuentra modulaciones y caracterizaciones más precisas. Así, por ejemplo, se observa un énfasis en su papel motivacional. El docente sería aquel guía, capaz de dejar su ropaje fuera del aula, sus miedos, tensiones y contradicciones, para contribuir a que los y las estudiantes puedan lograr sus objetivos o "cumplir sus sueños". El ser docente como *coach*, como guía o como orientador, ocupa ese lugar para motivar a los y estudiantes y ofrecerles propuestas para que cada quien escoja la que mejor le parece pertinente para sus anhelos personales.

En algunas entrevistas aparece con fuerza la idea de que los y las docentes son *funcionarios públicos* y en alguna de ella se expresa que deben trabajar en función del beneficiario final, de la persona a quien *sirve*. Es más, uno de los entrevistados utiliza la definición de meritocracia para afirmar que, si el objetivo del cuerpo docente es servir a los y las estudiantes, el cuerpo docente debe trabajar para tales, por lo que se necesita que tengan el mérito suficiente para ser formadores de toda la infancia y la juventud. Meritocracia como la forma de evaluar si las personas, docentes y funcionarios entregan *efectivamente* todo de sí en función de sus objetivos personales y del rol que ocupan en la sociedad. Esta concepción vuelve a mostrar que estamos frente a conceptos en permanente disputa.

Es relevante establecer el contrapunto que en algunos materiales aparece entre "los servidores" y "los funcionarios". Mientras que los primeros ofrecen servicios basados en los derechos humanos y en las leyes, los segundos sólo cumplen funciones. En el caso del cuerpo docente, las entrevistas oscilan entre una y otra forma de nombrarlos, pero es interesante señalar esta diferenciación ya que entendemos que se relaciona con una discusión del correísmo con la corrupción de las burocracias pasadas y con los modelos clásicos que asocian al Estado con sólo roles y funciones y busca apegarse a retóricas más pastorales como las que a continuación analizamos. En una de las entrevistas se afirma que el cambio de funcionarios a servicios fue "una de las estrategias más potentes en términos de la administración pública en el gobierno actual".

Sobre este último punto, nos interesa establecer la relación con una marca presente en los discursos públicos de Rafael Correa y los cuadernillos emitidos por el IAEN (2011) que es la del rol del funcionario público como *servidor* y de la tarea política como *servicio*. Así afirmaba en una entrevista realizada por el investigador y ex ministro de Educación de Argentina Daniel Filmus:

> No tengo ambiciones, nada busco para mí, yo soy católico practicante, creo que donde está tu tesoro está tu corazón, mi tesoro no está en el poder, está en el servicio, pero no me engaño. Para cambiar este país se necesita el poder, pero como instrumento de servicio, no como instrumento para servirte de los demás. (...) en mi había una inclinación por el servicio público y la vida política (Filmus, 2010).

Un afluente que hallamos en el discurso de Correa es el "lasallismo", dado que se formó en una Escuela La Salle y porque se reconoce en una tradición católica y cristiana. Justamente, el lasallismo pregona "la fe, el servicio y la fraternidad" como valores de su práctica. Así lo dice un documento propio:

> La fe en Dios y en las personas vivida en comunidad, se expresa en servicio. El servicio, en términos evangélicos y lasallistas, implica promover la paz, la justicia, la fraternidad, la tolerancia y la solidaridad. La comprensión y la práctica de estos valores resultan enriquecidas por otras visiones culturales y religiosas. Por eso, acoger la pluralidad étnica, cultural y religiosa, a través de un auténtico diálogo interreligioso y ecuménico, permite integrar y expresar mejor estos valores en nuestra realidad cultural. (Perla, 2012:14).

Si bien el servicio educativo para dicha corriente está directamente relacionado con la oferta educativa "para pobres" que La Salle promueve en distintos países de América Latina, dicho enfoque muestra determinados valores que trascienden lo educativo y que pueden pensarse como una concepción de vida más general. El servicio como el *ser y hacer* para otros y quien hace como aquel que tiene algo para *ofrecer*. Cuando Correa afirma que nada de lo que busca es para sí y que el poder no es una herramienta para "vivir de los otros", sino para

servir *a* los otros, resuena la citada corriente religiosa. Justamente, se trata de una visión del mundo y de la historia que contiene un proyecto educativo muy presente en buena parte de los países de la región. Es desde la educación que consideran que pueden "responder a los desafíos y realidades de cada época (...) ajustadas a las necesidades y realidades de los niños y jóvenes, en especial de los más desprotegidos socialmente" (Perla, 2012:4). La política queda incluida en su propuesta programática. Asumen la posibilidad de incidir en la vida política, no solo haciendo campañas de sensibilización y divulgación de sus ideas, sino contribuyendo al desarrollo de políticas educativas y sociales que atiendan a toda la sociedad.

Por otro lado, en esta retórica también resuena el análisis del *pastorado* de Michel Foucault al que hemos aludido ([1981], 1990). El pastorado remite al vínculo entre el pastor y su rebaño propio (aunque no exclusivo) del cristianismo, relación que acontece no por obediencia a la ley sino a la voluntad del otro. El lazo con el pastor es de sumisión personal y éste debe conocer no sólo el estado en que se encuentra su rebaño, sino tener información de su alma, de sus pecados y de lo que cada integrante realice. El aspecto que más nos resuena en relación con el llamado al servicio que destacamos más arriba, es la idea de que el pastor asume la responsabilidad del destino del rebaño en su totalidad, siendo que debe responder por todos los pecados y los méritos que hagan sus ovejas. Lo que hay en esta relación es la fuerza de los lazos morales que los unen, tanto en relación con la vida de cada individuo, como con los detalles más pequeños de sus actos. El problema del pastor, pues, consiste en atender la vida de los otros o, dicho en otras palabras, en *servir*.

El relato del docente como servidor se cruza muy cerca con otras asociaciones que aparecen en algunas entrevistas entre el rol docente y el de los estudiantes como *consumidores* del *servicio educativo*. Ahora bien, si los servicios que se ofrecen se basan en leyes y en los derechos otorgados por tales, todas las personas tienen derecho a recibir un buen servicio, reclamar por él, exigir que sea cumplido bajo ciertos protocolos y evaluado. La ley se vuelve el medio para ejercitar el derecho a recibir un servicio de calidad. Pues entonces lo que aquí encontramos es una retórica del servicio no ya pastoral, sino más mercantil. Es decir, se interpela a la ciudadanía no como sujeta de derechos por su condición "humana", sino como tenedores de determinadas cuestiones que por haberlas adquirido pueden exigir.

En general, encontramos menos definiciones sobre el rol de los y las estudiantes. Nos interesa mencionar, sin embargo, que en la rendición de cuentas de 2013 se los y las caracteriza como ciudadanos/as, al tiempo que el documento se interroga por los modos de garantizar su inserción en la sociedad que se propone la construcción del país del Buen Vivir.

Al menos aquí se alejan, también por omisión al tema, de la asociación directa entre educación y habilidades para el trabajo que aparecen en las entrevistas, y se acercan a una búsqueda más política del para qué de la educación.

El fuerte peso que se observa sobre el rol docente, tanto en entrevistas como en los documentos, nos hace pensar en los motivos que subyacen y en el lugar residual que se les otorgan a los y las estudiantes. Si bien en las rendiciones aparecen programas como los Departamentos de Consejerías Estudiantiles, la poca presencia de este actor de la comunidad da pistas sobre dónde podrían haber estado radicados los principales problemas de la educación, según los diagnósticos del gobierno. Lo que se buscó ordenar, jubilar, formar, capacitar, ascender, premiar fueron los docentes y, a la vez, son los mismos que pueden llevar adelante la transformación educativa.

En el presente apartado hemos detallado cómo el problema de la calidad educativa también contiene una diversidad de roles posibles para el ser docente. La calidad no está asociada sólo a un docente como *coach* o proveedor despolitizado de un objeto de consumo, más vinculado a formulaciones posibles de anudarse con lo que llamamos *racionalidad eficientista/tecnocrática,* sino que también aparece como *productores* de esa calidad. Así como la Revolución Educativa se propuso reposicionar al Estado en el centro del sistema educativo, los y las docentes son concebidos como el principal agente responsable de dicha transformación. Los buenos docentes son constructores de esa calidad, están formados y evaluados y deben servidores de la vida pública, es decir, para la consecución de la sociedad del Buen Vivir.

Aparece en este punto un complemento de lo analizado en el apartado sobre el trabajo docente en el apartado 3.2.C. Mientras que existen unas políticas que parecen presentar la carrera docente como una cuestión individual y meritocrática y, por ende, como una tarea despolitizada o desideologizada, el cruce con la propuesta de colocar en el centro al docente y revalorizar su rol como servidor, nos enfrenta a un ensamblaje interesante. Si bien la cuestión del servicio educativo está asociada históricamente con la idea de la vocación y en alguna entrevista inclusive se enuncia que “docente se nace”, la propuesta del pensar en la política como camino de transformación y en el rol que puede jugar la educación en ello, complejiza algo que, si se lo lee sin mediaciones, puede derivar en las tradicionales miradas de la docencia como sacerdocio (Birgin, 1999; Puiggrós, 1990). Asimismo, las veces que en las entrevistas se afirma que uno de los mayores logros de la Revolución Educativa fue la despartidización de la educación, los entrevistados se ocupaban (con la repregunta) de aclarar

que no era una despolitización sino sacar a las corporaciones del centro de la escena (y del Ministerio).

Hacemos propias las preguntas de Gimeno Sacristán (citado en Pérez Gómez, 2010) como forma de reflexionar sobre algunos nudos analizados en este apartado: ¿Cuál debe ser el estímulo de los docentes para la realización de su trabajo de la mejor manera posible, y para fomentar la mejora constante de su quehacer profesional? y ¿cómo concebir las condiciones de trabajo necesarias para el desarrollo satisfactorio de la actividad docente y cómo entender el estímulo al mérito por la dedicación y esfuerzo en favor de la mejora de la educación?.

****

En este Capítulo, primero revisitamos la emergencia del problema de la calidad en Ecuador. Luego, nos interesó trabajar sobre la problematización de la cuestión entre 2007 y 2017, atendiendo a dos dimensiones que sólo resultan distinguibles en términos analíticos.

Así en el apartado 3.2 analizamos una serie de intervenciones que movilizan la cuestión de la calidad como un asunto que puede y debe ser medido. Estas intervenciones las ordenamos según sean acciones de gobierno relativas al acceso de la escuela (y también, aunque con menos énfasis, a la universidad), a la infraestructura escolar, al trabajo docente, a los cambios curriculares y las prácticas educativas innovadoras, a las evaluaciones y estándares educativos y a todo un conjunto de políticas que, si bien se presentaban dispersas en los materiales analizados, se pronunciaban como abono para la calidad.

Finalmente, en el apartado 3.3, nos centramos en aspectos normativos de la problematización, es decir, las definiciones y finalidades que acompañan el imperativo de garantizar una mayor calidad educativa. Vimos pues, que esta cuestión es inescindible de definiciones en torno al sentido de la educación en el marco de cierto proyecto social, económico y político (sea en nombre del desarrollo, de la sociedad del conocimiento, del Buen Vivir, etc.), del papel del Estado en el proceso educativo y, más en general, en su relación con la sociedad civil (como rector, como centro de la vida social, como solución) y del rol docente (como *coach*, pastor, servidor, etc.) y estudiantil para garantizar esos objetivos.

Conclusiones

La presente investigación se propuso mostrar los modos particulares de emergencia, producción y circulación del problema de la calidad educativa desde del Estado ecuatoriano entre 2007 y 2017. Asumiendo que la cuestión de la calidad trasciende la delimitación geográfica, hay marcas concretas del caso nacional abordado que hacen que el problema muestre ciertas especificidades interesantes de analizar, en el marco de una historia determinada, con la presencia de ciertos actores y con algunos proyectos políticos que pusieron a la educación en el centro de sus preocupaciones.

En la introducción afirmamos que la elección del tema partió del interés por la presencia de procesos políticos de orientación progresista y de izquierda en América Latina que se convirtieron en gobierno luego de la primera victoria de Hugo Chávez Frías en 1998 en Venezuela. La región se había convertido en un escenario en el que los relatos políticos hegemónicos pasaron a ser los del anti neoliberalismo, marcando una férrea oposición con la oleada de gobiernos de los años noventa. Estos discursos compartieron fundamentalmente la necesidad de dejar atrás las recetas de los organismos internacionales de crédito, el desarrollo de políticas económicas de raigambre redistributiva y la promoción de políticas sociales para reducir la brecha de desigualdad existente y mejorar las condiciones de vida generales de la población. Ahora bien, varios de estos casos que se parecieron en propuestas políticas como las mencionadas, no compartieron los horizontes últimos de sus proyectos. Encontramos así algunos países que se plantearon el Socialismo del Siglo XXI, mientras que otros hicieron foco en la búsqueda de re posicionar al Estado como principal regulador y distribuidor, pero sin proponerse la superación radical de las relaciones sociales de dominación existentes. Por el contrario y en forma antagónica con ambos escenarios, encontramos países que no se plantearon la ruptura con el neoliberalismo previo, sino que continuaron la senda de políticas públicas excluyentes y privatizantes de la cosa pública.

Volviendo sobre los proyectos que compartieron los relatos antineoliberales y que, a su vez, se propusieron la construcción del Socialismo del nuevo siglo, encontramos diferencias entre sí. Bolivia, Venezuela y Ecuador se propusieron tal objetivo estratégico (y en los dos primeros casos habría que decir “proponen”) y aun así son diversos en sus desarrollos y propuestas. Operan en sus relatos discursos de otras épocas vinculados al desarrollo nacional, a la integración regional, a la Patria Grande, a la soberanía y la justicia social, a la revolución y a los liderazgos populares, masivos y carismáticos. Pero también, se encuentran resonancias, sobre todo en el caso ecuatoriano, de retóricas alejadas de los principios

señalados y que pueden, de todas formas, presentarse como parte del mismo modelo. Ecuador se parece en algunas aristas a la Bolivia de Evo Morales y la Venezuela de Hugo Chávez Frías y Nicolás Maduro, así como se distingue en otras cuestiones de la Argentina kirchnerista y el Uruguay de Pepe Mujica y también se separa con mucha más intensidad de la Colombia de Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos y el Chile de Sebastián Piñera. En este sentido, parte de la elección del caso tiene que ver con poner en evidencia ciertas relaciones que hacen al contenido y objetivos propios de la configuración del Estado en América Latina.

En materia educativa, se observa que Ecuador se fue convirtiendo en uno de los casos más renombrados por presentar políticas que por momentos lo acercan a los ejemplos más progresistas y en otras situaciones, se asemeja a los modelos más tecnocráticos y eficientistas, harto conocidos en la región. Mediática y socialmente, Ecuador es visibilizado como un país que transformó su sistema educativo, que evaluó nacional e internacionalmente su calidad y que logró terminar con un esquema de gobierno de la educación corrupto, excluyente y poco transparente. Asimismo, se volvió un caso citado por proyectos de las más antagónicas concepciones políticas. Y en este punto también emergen los motivos diversos por los cuáles Ecuador se muestra como un ejemplo. Para algunos, la mejora en los índices educativos, vinculados a pruebas internacionales y locales (a las que nos referimos en el Capítulo 3), así como las acciones dirigidas a los y las docentes para unir su profesionalización con maestrías y posgrados y su salario son las políticas que destacan al caso elegido. Para otros, las intervenciones más importantes fueron aquellas que bregaron por el acceso masivo a la educación pública, la mejora en la infraestructura escolar y el reordenamiento integral de la oferta educativa y del gobierno del sistema. Por la diversidad de opiniones que despertó el correísmo en materia educativa y porque la Revolución Educativa fue un *slogan* importante de campaña y una de las cinco revoluciones propuestas, el problema de la calidad educativa en Ecuador es objeto de la presente investigación.

En este escenario regional y local, la "calidad educativa" aparece como consigna, como horizonte a alcanzar, como sumatoria de objetivos, como políticas concretas, como valor. . Es una fórmula que circula de diversos modos y con modelos estatales bien diferentes entre sí. Se trata de un modo de adjetivar la educación, toda vez que se afirma que hay que lograr tener una "educación *de* calidad" y también se muestra como un sustantivo en sí mismo que se compone de distintas acciones, cuando se enumeran intervenciones que hacen a la "calidad educativa".

Tal como señalamos en el Capítulo 1, este concepto proviene del mundo de la producción y fue trasladado al ámbito educativo desde hace décadas, encontrando huellas del asunto desde, por lo menos, la década del cincuenta. América Latina no fue la excepción a la hora de poner en relación sus sistemas educativos con la cuestión de la calidad y se volvió parte de las retóricas gubernamentales, así como también de actores no estatales. Son parte sustantiva de esta construcción el rol ocupado por los organismos internacionales de crédito y cooperación, que influyeron históricamente en las decisiones de política educativa y fueron marcando la agenda de gobierno.

Si bien en la construcción de una política pública y en los procesos políticos en general los Estados son un actor dentro de muchos otros, en la presente investigación decidimos focalizar en cómo desde el Estado en Ecuador aparece tematizada la cuestión de la calidad. En este sentido, hemos planteado un recorrido posible para el abordaje del problema, que articuló discursos, y documentos oficiales, entrevistas a funcionarios y funcionarias del Estado de diversas etapas del correísmo, así como otras voces expertas que abonaron a nuestra problematización.

En primer lugar, analizamos, entonces, la emergencia de la cuestión en términos generales, identificando tres grandes períodos cronológicos. Un momento inicial que fue desde mediados de siglo XX hasta aproximadamente fines de los años noventa. Un segundo proceso que fue la década neoliberal de los años noventa y un tercer momento que encontramos desde los albores del siglo XXI hasta el presente. En estos períodos es sustantivo el rol jugado por los distintos Estados en espacios regionales de concertación y decisión como son los organismos de cooperación y de crédito que inciden en las políticas educativas locales. El análisis de la agenda internacional educativa construida por estas articulaciones adquiere anclajes diversos según el caso nacional del que se trate. Por lo general, los Estados no se alejan demasiado de los consensos establecidos en espacios como Naciones Unidas (y todas sus agencias), lo cual lleva a que se encuentren políticas similares o enfoques parecidos en la misma época histórica para distintos países. A la vez, hay mediaciones diversas entre esas formulaciones internacionales y las traducciones locales que no determinan linealmente lo sucede en uno y otro campo. Así, la investigación procuró mostrar que parte del problema elegido está condicionado por lo que producen las agencias y organismos internacionales, a la vez que por particularidades del caso nacional.

La calidad apareció articulando diversos problemas y racionalidades. En el primer momento, la cuestión giró en torno fundamentalmente al problema del acceso y la masividad

del sistema educativo. Tímidamente la calidad se mostró en dicha fase, puesto que las preguntas sobre la educación apuntalaban a la cuestión de la cobertura como de índole cuantitativo, motivo por el cual la calidad aparecía como aquello a buscar una vez que se hubiera logrado cierto alcance de la escolaridad. En este contexto "educación" se conjugó con "desarrollo económico", "ascenso social" y "productividad" de la mano de obra necesaria para el mercado que la educación podría generar. Las teorías del capital humano también fueron parte integrante de esta época.

Un tanto alejado de los discursos de la primera época, en segundo momento se subrayaron las limitaciones de un sistema que daba, para los relatos hegemónicos, signos de "crisis". Una vez que los sistemas educativos habían avanzado en matrícula y masificación, comenzaron los enunciados acerca de la necesaria evaluación de los logros educativos. Ponderar los logros, resultados y fines alcanzados era la manera de analizar la calidad de la educación.

En los años noventa se observa con mayor claridad un desplazamiento de la interrogación desde aspectos cuantitativos a otros cualitativos, lo cual significó preguntarse por lo que efectivamente se enseña y se aprende y no tanto por los aspectos de estructura, como la población cubierta, la cantidad de años garantizados, etc. Vale agregar, sin embargo, que los objetivos vinculados a la dimensión más cuantitativa nunca salieron del todo de la agenda educativa en general y de la ecuatoriana en particular, más específicamente aquellos relativos al ingreso a la educación. Mostramos a lo largo del Capítulo 1, cómo los organismos internacionales siguieron poniendo como meta la universalización de la educación básica y el fin del analfabetismo. Con el correr de los años, se sumó el nivel secundario.

La década de los noventa estuvo inmersa en proyectos políticos neoliberales que incluyeron la transformación de la educación como parte fundamental de sus propuestas de Reforma del Estado. Los discursos de la crisis y de la no correspondencia entre educación y desarrollo económico, tuvieron su expresión en distintos países de América Latina mediante la intromisión directa de organismos como el Banco Mundial, a partir del financiamiento y de la puesta en agenda de temas y soluciones que se articularon con elementos no provenientes del campo educativo. El problema de la calidad se tradujo en reformas estructurales, que fueron desde modificar las estructuras de los sistemas educativos hasta el planteo de programas de formación docente y la evaluación. Este último es un rasgo propio de la época en la región, dado que se crean organismos de evaluación específicos en varios países, operativos nacionales de medición y paquetes de venta de propuestas relativas al tema por

parte de fundaciones o empresas educativas. Calidad y evaluación encuentran en el modelo neoliberal el mejor camino para instalarse como par prácticamente indisoluble.

El tercer período que hallamos dentro de la periodización propuesta es el del inicio del nuevo siglo. Como se analizó en el Capítulo 1, aparecen todo otro conjunto de conceptos que ampliaron las referencias de la calidad, tal como afirma Unesco. Son los años de la pertinencia, la buena calidad, la sociedad del conocimiento y el aprendizaje. También es momento de la evaluación, tema que no deja de estar asociado. Si el primer período estuvo inmerso en las discusiones sobre los incipientes modelos de industrialización en América Latina y las preocupaciones por la productividad, en este tercer período se observa la necesidad de una mano de obra con características más "blandas" (disciplina, puntualidad, trabajo en equipo), con un mercado que valore el conocimiento híper especializado y con formas de trabajo mucho más flexibles que en épocas más típicamente fordistas. Así, la educación debe focalizar en el aprendizaje, que este sea de calidad y que la calidad sea sinónimo de atender los saberes específicos que cada sociedad necesita (de modo local, situado, pertinente). Estos saberes son aquellos que el mercado, la industria, el sistema productivo y financiero consideran importante.

La presencia de gobiernos populares en los años 2000 delimita de otra manera la cuestión de la calidad, tan compleja para ciertos sectores políticos, habida cuenta de las asociaciones con el neoliberalismo, el capital humano y la productividad ya reseñadas. El cambio de siglo muestra nuevos anudes en torno a la calidad, que expresan los modos diversos en que son traducidos los debates anteriores por parte de los distintos gobiernos. En este sentido, las resignificaciones que empiezan a observarse en los discursos gubernamentales, y que no dejan de estar vinculados con los límites de "lo decible" según las agencias y organismos internacionales, dan cuenta de que estamos frente a un problema que no es terreno exclusivo de los modelos políticos y educativos más cercanos al neoliberalismo. La cuestión de la calidad educativa se muestra, pues, no sólo en un variopinto conjunto de propuestas y políticas, sino también como un problema no reductible ni a un asunto a objetivar y medir, ni sólo a un tema de discursos y relatos más generales.

En este escenario regional, la Revolución Ciudadana emerge en Ecuador para convertirse en novedad política: tres gobiernos consecutivos de una misma alianza elegidos tras elecciones libres. El proyecto planteado se propuso transformar radicalmente el sistema educativo, el cual era caracterizado como prácticamente inexistente según los relatos de los funcionarios correístas. Durante el proceso se sancionó una nueva Constitución y una nueva

ley de educación. Asimismo, se aprobaron todo un conjunto de otras leyes que ensancharon la concepción del Estado de Derechos y Justicia que la Revolución vino a proponer. Aparece normativa diversa, algunas institucionalizando prácticas previas, relativas a la participación ciudadana, la supervisión social y la rendición de cuentas (aspectos que introdujimos en el Capítulo 2).

En nuestro análisis de la problematización de la cuestión de la calidad en Ecuador entre 2007 y 2017 pudimos identificar presupuestos, retóricas, vocabularios y modos diversos de formulación de objetivos de intervención por parte del Estado. A partir de ello, delimitamos lo que hemos denominado, retomando la sistematización propuesta por De Marinis (1999), tres racionalidades: ciudadana, comunitaria y eficientista/tecnocrática.

En primer lugar, nos hemos referido a una *racionalidad ciudadana* muy presente ya desde el nombre que lleva el proceso político correísta: Revolución Ciudadana. Dicha racionalidad supone tres grandes cuestiones: la interpelación a los individuos en tanto sujetos con derechos y deberes (la ciudadanía es un modo de interpelación), la formulación de lo público como espacio de intervención (como participación, rendición de cuentas y supervisión ciudadana) y la consecuente deriva de un tipo de democracia asociada a cierto modelo de sociedad y de Estado.

Concebir a los sujetos como ciudadanos implica el otorgamiento de responsabilidades y prerrogativas que les permita participar de la "cosa pública" (como forma también de mostrar transparencia en el despliegue estatal) y como destinatarios de la política entendida como servicio para dicha ciudadanía. Por otro lado, se observan marcas de tal racionalidad en todas las referencias a lo público como el lugar donde se redefine la relación entre el Estado y la Sociedad Civil, promoviendo la veeduría ciudadana sobre el accionar del Estado, así como su corresponsabilidad en los asuntos del orden de lo común. Asimismo, también se muestran huellas de esta racionalidad allí donde se expresa el Estado en un rol concreto (bien sea en la función de servidor, de proveedor de soluciones o de rectoría de la vida social). Finalmente, la racionalidad ciudadana aparece toda vez que se formulan los grandes objetivos para la educación, lo cual a su vez tiene relación con un determinado modelo de democracia y Estado que se busca construir. Aquí aparecen desde los propósitos relativos a la formación de los estudiantes (por ejemplo, la búsqueda de identificación con la historia social de su país y una formación que les permita adquirir habilidades ciudadanas y de responsabilidad sobre la vida en sociedad), hasta las definiciones sobre los sentidos más generales de la educación: para el desarrollo económico, para la democracia, para la soberanía cognitiva, para el combate contra

la pobreza. Tales sentidos se anudan a la propuesta de formar un Estado democrático, plurinacional y socialista, que trascienda la democracia procedimental para avanzar hacia una de carácter participativa y deliberativa.

En segundo lugar, encontramos *una racionalidad comunitaria* que, por cierto, también estaba presente en documentos internacionales analizados. La interpelación a la comunidad supone una re configuración del espacio de intervención del gobierno de las poblaciones en general y también del Estado, en tanto habilita a mostrarla como ámbito de acción y legitimación de las políticas públicas. Conlleva la delimitación de las comunidades, territorios, localismos y pueblos como actores a interrogar a la hora de desarrollar determinado proyecto político, los cuales tienen, a su vez, intereses y se organizan, tejen redes, se arman y desarman. Así, se advierte un desplazamiento en la conceptualización del territorio de acción, ya que esta racionalidad opera sobre espacios menos integrales y amplios. Determinados problemas son, ahora, solubles no a partir de un abordaje holista que incluya la totalidad (por ejemplo, de la nación), sino desde lo que cada comunidad o actor pueda resolver. Encontramos el énfasis de tal lógica en el reordenamiento del sistema en términos de gestión, en la desconcentración de los servicios educativos, en la búsqueda de adecuación contextual del currículum nacional, en las apelaciones recurrentes al rol de la familia y la comunidad para la deliberación de las cuestiones de todos y en todo lo relativo a la educación intercultural.

Finalmente, y en tercer lugar, la *racionalidad eficientista/tecnocrática* también es parte de los discursos de la Revolución en materia educativa. Hablamos de intervenciones de gobierno donde operan criterios eficientistas, empresariales y del *management*, muchas veces por sobre los principios más tradicionales del campo educativo. Estos criterios se ponen en juego en, por ejemplo, las evaluaciones estandarizadas para estudiantes o aquellas destinadas a docentes cuyos resultados suponen premios y castigos, el establecimiento de un escalafón docente organizado en función de la antigüedad y de la acumulación de títulos de formación experta, así como en la formulación de estándares educativos de calidad. También aparece esta racionalidad cuando la retórica educativa se encuentra permeada por vocabularios que reducen la educación a un asunto de cultura organizacional, de técnica o de administración. Los relatos en donde los problemas educativos se reescriben como aplicación de objetivos medibles y metas a alcanzar también son parte de esta racionalidad. Él énfasis puesto en objetivos estipulados prescriptivamente para el aprendizaje y la enseñanza, así como la obsesión por clasificar los resultados de las evaluaciones son parte de estas simplificaciones.

Esta racionalidad abona a la consolidación de una mirada según la cual la educación queda como una práctica escéptica, neutral y desideologizada que requiere, a su vez, de docentes que sean meros ejecutores de decisiones que no dependen de sí, o bien que se constituyan como guías o líderes que sólo ocupan una función de mediación entre los estudiantes y el conocimiento.

Las tres racionalidades señaladas se entretejen en la problematización de la calidad educativa que hemos presentado. El problema de la calidad educativa en Ecuador, en este sentido, asume pues un carácter heterogéneo. La contradicción aparente entre estas racionalidades, junto al solapamiento o confluencia que a veces se advierte entre sí es parte constitutiva de dicha heterogeneidad.

A fin de ahondar en estas complejidades, propusimos un abordaje que distingue analíticamente dos dimensiones: por una parte trabajamos sobre los sentidos movilizados por las intervenciones que remiten al problema de la calidad como algo que debe y puede ser *medido* y, por el otro, a las instancias (meta)reflexivas en las que la cuestión de la calidad aparece como un *objetivo* o *fin* del gobierno que se articula en un cierto proyecto social, económico y político, que delimita ciertos roles en el propio campo educativo (sobre todo, de docentes y estudiantes), que concibe de determinada manera a la educación y que asigna un cierto lugar al Estado como productor de (esa y de otras) política(s) pública(s).

En el primer caso (abordado en el Capítulo 3, apartado 2), analizamos acciones de gobierno, gestión y administración realizadas desde el Estado con el fin de abordar diversas cuestiones socialmente problematizadas. Hablamos de políticas educativas concretas que entienden el problema objetivándolo, delimitándolo como un asunto gobernable, medible, evaluable. En este caso, la calidad se muestra como algo dado, como resultado, como hecho. La segunda dimensión del problema (analizado en el Capítulo 3, apartado 3) apunta a aquellos supuestos y definiciones que subyacen a las políticas y que comprenden el conjunto de principios y fines que orientan determinadas decisiones de gobierno. En este caso, calidad aparece como pregunta e interrogante, no como algo obvio. Ambas categorías hacen a nuestro problema de estudio, ya que, por ejemplo, calidad educativa es tanto la eliminación del co-pago para el acceso a la educación, el presupuesto para infraestructura o las evaluaciones del sistema, como la discusión sobre el rol social de los y las docentes, los fines que debe perseguir cada nivel del sistema educativo y el rol del Estado como garante de derechos.

En este sentido, la calidad educativa aparece, por momentos, englobando todo aquello que permite la construcción de un sistema educativo acorde al proyecto de país que se

propone. Así, la calidad justifica las políticas públicas y se vuelve argumento de la acción estatal. Si la Revolución Ciudadana tiene en el centro de sus horizontes de sentido la cuestión del Buen Vivir, pues la educación también la tendrá. Si esa Revolución supone dejar atrás viejas estructuras clientelares, corporativas y excluyentes en la organización del proyecto de país, en la educación también habrá que hacer lo mismo. Si además de lo que se trata como propuesta de cambio es dar la batalla de ideas a favor de una sociedad democrática, participativa, solidaria, liberadora (y socialista), pues en la educación también se debe llevar adelante esta transformación. Ahora bien, dicha batalla no es en cualquier territorio. La Revolución Educativa muestra que su despliegue principal y, por ende, el espacio donde disputa el sentido de "calidad", es en la educación pública. Aquí la cuestión del acceso (tan importante en los debates sobre la educación mostrados en el Capítulo 1) es una de sus intervenciones más resaltadas.

También calidad aparece como un discurso correcto, más bien vacío, inevitable, ineludible. En estos casos, es conjugado de forma general con otros enunciados y su única función discursiva es la de permitirse ser nombrado como tal. Alcanzar una educación de calidad se vuelve una forma de enunciar una propuesta políticamente correcta, muy general, que no genera conflicto ni tensiones y que combina elementos de distintos niveles y formato. Es parte de esta articulación toda vez que la calidad se muestra como el modo de poder ingresar en algunos debates internacionales sin mayor complejidad, para obtener financiamiento externo o simplemente para poder pertenecer a ciertos espacios de discusión.

En otras oportunidades, la fórmula "calidad educativa" aparece legitimando un proceder de un gobierno que debe manejarse con ritmos diferenciados, tomando algunas decisiones en un momento determinado, a sabiendas de que deben profundizarse o cambiarse una vez alcanzados ciertos "pisos de derechos". Esta es la forma de explicar cómo algunos conceptos como la meritocracia o la estandarización son puestos en juego tácticamente, como si fuera una política de medios para fines distintos. En este mismo sentido, también calidad aparece para mostrar cómo la acción estatal es un juego complejo de centralizaciones y descentralizaciones, que abren el juego a otros actores, a la vez que reposicionan al Estado de diversos modos. El problema de la calidad muestra ambas dimensiones del accionar del Estado: los tiempos (medios y fines) y las formas (rector, solución).

La Revolución Ciudadana no mostró dudas en asumir que el problema de la calidad educativa debía ser abordado. Para eso, la presentaron de distintas maneras, la objetivaron, la tradujeron en logros y desempeños para ser medidos y evaluados. A la vez, debieron

preguntarse sobre si todo aquel conjunto de elementos era garantía de la calidad o, más precisamente, a qué tipo de calidad apuntaban. En los documentos analizados vimos formulaciones que remitían a diversas temporalidades y a distintas racionalidades que, aunque parecían contradictorias, se combinaron para delimitar nuestro problema de estudio de un modo particular. Genera preguntas la relación de una cuestión semejante con presupuestos tecnocráticos y eficientistas que suelen deslegitimar el protagonismo del Estado. Asimismo, estos presupuestos se anudaron con otros vocabularios e interpelaciones a la ciudadanía, a los derechos y a la democracia, en donde el Estado asumía un espacio central de poder.

Luego del trabajo documental realizado, entendemos que buscar responder unívocamente la pregunta acerca de qué es calidad educativa sería presuponer que estamos frente a un debate meramente semántico, cuando lo que hallamos es que nuestro problema es expresión de una disputa. Los modos en que la cuestión emerge, se presenta o se traduce son la evidencia de una lucha por definir no sólo los sentidos de la educación, sino el (los) proyecto(s) en el que ésta se inscribe. El problema de la calidad educativa en Ecuador contiene interrogantes que, a nuestro entender, remiten a debates que no son del campo educativo solamente. La heterogeneidad que encontramos muestra que, por un lado, el problema aparece abordado desde el Estado con un conjunto de formulaciones y acciones propias de la educación. Sin embargo, lo que también hallamos, es que se inscribe en una pregunta más general acerca de cuál debe ser la forma que adquiera el Estado en proyectos políticos que se proponen horizontes de ruptura con, por lo menos, el neoliberalismo. Es decir, que las formas que adquiere nuestro problema condensan por un lado, los debates sobre cómo concebir al Estado y a las especificidades que tales discusiones adquieren en Ecuador. Y, por el otro, los modos en que el problema se expresa remiten también al proyecto político, social, económico y cultural que lo contiene. Las derivas de la investigación son, por lo tanto, más preguntas: ¿qué significa que la calidad educativa en Ecuador se constituya a partir de intervenciones y supuestos asociados a tan diversos proyectos políticos?, ¿cuáles son los límites y las posibilidades de proyectos que se constituyen poniendo en juego vocabularios, retóricas y hasta acciones que remiten a fines antagónicos?, ¿qué relación hay entre la forma particular que adopta el problema de la calidad en Ecuador en pleno inicio del siglo XXI y las posiciones de los otros países de cuño progresista que gobernaron post años 2000 (como Venezuela y Bolivia)?, ¿en qué se diferencian las expresiones sobre la calidad en el Ecuador de la Revolución Ciudadana de aquellos casos nacionales que se ubican dentro de los países que asisten en el presente a una restauración neoconservadora (como Argentina o Chile)? y

¿cómo se articula la problematización de la cuestión desde el Estado analizada en la presente investigación con los modos de delimitar el problema por parte de otros actores, como los sindicatos docentes?.

Nuestra búsqueda, circunscripta y abierta como es, consistió en aportar algunos elementos para dilucidar los modos específicos en que la "calidad educativa" se construyó como objeto de interrogación y, por ende, de lucha.

Bibliografía

Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la Cepal*, 88, Abril, 35-50. Recuperado de: https://www.cepal.org/es/publicaciones/11102-aproximacion-al-enfoque-derechos-estrategias-politicas-desarrollo

Agamben, G. (2006). *¿Qué es un dispositivo?*. Roma: Edizioni Nottetempo.

Aguerrondo, I. (1993). La Calidad de la educación: ejes para su definición y evaluación. *La Educación*, Número 116, Portal Educativo de las Américas, OEA. Recuperado de http://www.educoas.org/portal/bdigital/contenido/laeduca/laeduca_116/articulo4/index.aspx

Aguilar Cabrera, V. (2005.). El concepto calidad en la educación universitaria: clave para el logro de la competitividad institucional. *Revista Iberoamericana de Educación*. Recuperado de https://rieoei.org/historico/deloslectores/880Aguila.PDF

Aguilar Villanueva, L. F. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Púbica a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Número 37, Octubre, 5-32. Recuperado de http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533693001

Aguilar, M.S., Astudillo, S., Calzón Fernández, Y. et al. (2012). *¿Qué es esto de los derechos humanos? : Apuntes para una reflexión crítica: historias, documentos conceptos y actividades*. 2da. edición. Buenos Aires: Instituto Espacio para la Memoria.

Aguilar, P., Glozman, M., Grondona, A. y Haidar, V. (2010). ¿Qué es un corpus?. *Revista de la Carrera de Sociología de la Universidad de Buenos Aires*, Número 4, 35-64.

Álvarez Leguizamón, S. (2008). *Pobreza y desarrollo en América Latina. El caso de Argentina*. Salta: EUNSA, Editorial de la Universidad Nacional de Salta.

Andrade Oliveira, D. y Feldfeber, M. (2008). *Políticas educativas y trabajo docente: nuevas regulaciones ¿nuevos sujetos?*. Buenos Aires: Ediciones Noveduc.

Angenot, M. (2010). *El discurso social. Los límites de lo pensable y lo decible*. Buenos Aires*:* Siglo XXI Editores.

Arcos Cabrera, C. y Espinosa, B. (Coords) (2008). *Desafíos para la educación en el Ecuador: calidad y equidad*. Quito: Flacso Ecuador.

Aronson, P. (2007). El retorno de la teoría del capital humano. *Fundamentos en Humanidades*, Año VIII, Número II (16/2007), 9-26. Recuperado de: http://fundamentos.unsl.edu.ar/pdf/articulo-16-9.pdf.

Attorresi, H. (et. al) (2009). Teoría de Respuesta al Ítem. Conceptos básicos y aplicaciones para la medición de constructos psicológicos. *Revista Argentina de Clínica Psicológica*, Vol. XVIII, Número 2, 179-188.

Baichman, A. y Stoppani, N. (2017). La educación en la ciudad. En J.C. Junio (Comp.), *Derechos Sitiados. Redefiniciones de lo público en la Ciudad de Buenos Aires* (81-103). Buenos Aires: Ediciones del CCC.

Becker, G. (1983). *El Capital Humano.* Madrid: Alianza.

Bellettini Cedeño, O. 2016, Construyendo la sociedad educadora en Ecuador: el rol de la familia, la escuela y la comunidad. En *Hacia una sociedad educadora. Propuestas para el debate* (pp. 142-170). Quito: Grupo Faro. Recuperado de: https://issuu.com/grupofaroecuador/docs/hacia_una_sociedad_educadora_propue

Birgin, A. (1999). El trabajo de enseñar. Buenos Aires: Editorial Troquel.

Bonilla Molina, L. (2014). *Calidad de la educación: ideas para seguir transformando la educación*. Venezuela: Ediciones MPPEU-CIM.

Boron, A. (2003). *Estado, capitalismo y democracia en America Latina*. Buenos Aires: CLACSO. Recuperado de: http://www.clacso.org/wwwclacso/espanol/html/libros/estado/estado.html

Braslavsky, C. ([2004 2006). Diez factores para una Educación de Calidad para Todos en el Siglo XXI. En Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, Vol. 4, Número 2e, 84-101. Recuperado de: https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/660816/REICE_4_2_5.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Braslavsky, C. y Cosse, G. (2006). Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho dimensiones. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, Vol. 4, Número 2, 1-26. Recuperado de http://www.rinace.net/arts/vol4num2e/art1.pdf

Brito, G. [et al.] (201). *Neoliberalismo y educación. Análisis crítico de las Metas 2021*. Buenos Aires: Ediciones del CCC.

Brown, M. y Erie, S. (1984). Poder y administración: paradigmas alternativos para el análisis de la autonomía burocrática. En O. Oszlak (Comp) *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires: Paidos.

Cannellotto, A. (2011). Introducción. Discutir la calidad: elementos para desmontar un discurso. En *¿Qué significa calidad educativa?.* Cuadernos de discusión 3 (pp. 3-9). Buenos Aires: Unipe.

Castel, R. (2001). Presente y genealogía del presente. Pensar el cambio de una forma no evolucionista. *Cuadernos de crítica de la cultura*, Número 47, 67-75.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (s/d). *Taxonomía en gestión para resultados y monitoreo y evaluación*. Recuperado de: http://siare.clad.org/siare/innotend/evaluacion/taxonomia/1GestionparaResultados.html#_La_GPR_y.

CEPALSTAT, Estadísticas e indicadores. Cepal. Recuperado de: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web_cepalstat/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e

Cevallos Estarellas, P. (2016). Cambiar la arquitectura institucional del sistema escolar para mejorar la calidad educativa en Ecuador. En *Hacia una sociedad educadora. Propuestas para*

el debate (pp. 54-79). Quito: Grupo Faro. Recuperado de: https://issuu.com/grupofaroecuador/docs/hacia_una_sociedad_educadora_propue

Clark, B. (1962). *Educating the Expert Society*. San Francisco: Chandler.

Coraggio, J. L. (Junio, 1995). Las propuestas del Banco Mundial para la educación: ¿Sentido oculto o problemas de concepción?. *En Seminario Mundial Políticas de Educação*. Açao Educativa, Sao Paulo, Recuperado de http://coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/SANPABLO.pdf

Coriat, B. ([1982] 2003). *El taller y el cronometro*. México: Siglo XXI.

Correa, R. (2010). *Ecuador: de Banana Repúblic a la No República.* Quito: Debate.

Cueva, A. ([1979] 1997). *El proceso de dominación política en Ecuador*. Quito: Planeta

Dallorso, N. (2012). Notas sobre el uso del concepto de dispositivo para el análisis de programas sociales. *Espiral*, Vol. XIX, Número 54, mayo-agosto, Universidad de Guadalajara, 43-74.

De la Torre, C. (2008). Protesta y Democracia en Ecuador, la caída de Lucio Gutiérrez. En M. López Maya, N. Iñigo Carrera y P. Calveiro (Eds), *Luchas contrahegemónicas y cambios políticos recientes de América Latina* (pp. 197-227). Buenos Aires: CLACSO.

De Marinis, P. (1999). Gobierno, gubernamentalidad, Foucault y los anglofoucaultianos (Un ensayo sobre la racionalidad política del neoliberalismo). En F. García Selgas y R. Ramos Torre, *Globalización, riesgo, reflexividad. Tres temas de la teoría social contemporánea* (pp. 73-103). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Dean, M. (1999). *Govermentality. Power and rule in modern society*. Londres: Sage Publications.

Deming, W. (1989). *Calidad, productividad y competitividad: la salida de la crisis*. España: Ediciones Díaz de Santos.

Dubet, F. (2009). *La Escuela de las Oportunidades. ¿Qué es una escuela justa?* Barcelona: Gedisa.

Escudero, J. (1999). Calidad de la educación: entre la seducción y las sospechas. *Heuresis*, Vol. 2, Número 5, Universidad de Murcia. Recuperado de: http://www2.uca.es/HEURESIS/heuresis99/v2.html

Esteves, A. (2008). Introducción. En C. Arcos Cabrera y B. Espinosa (Coords.), *Desafíos para la educación en el Ecuador: calidad y equidad* (pp. 9-28). Quito: FLACSO.

Eyherabide, L. I. (2013). *El DAIP y la Revolución Ciudadana en Ecuador (2004-2012). Hacia una nueva sociedad civil de manos limpias* (Tesis no publicada). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Ezcurra, A. (1998). *¿Qué es el neoliberalismo?: evolución y límites de un modelo excluyente*. Buenos Aires: Lugar Editorial-Ideas.

Feldfeber, M. (2011). ¿Es pública la escuela privada?: notas para pensar en el Estado y en la educación. En *Mapas y recorridos de la educación de gestión privada en la Argentina,* (pp. 165-200). Buenos Aires: Aique Grupo Editor.

Feldfeber, M. (Comp.) (2003). *Los sentidos de lo público. Reflexiones desde el campo educativo.* Buenos Aires: Novedades Educativas.

Feldfeber, M. e Ivannier, A. (2003). La descentralización educativa en Argentina: el proceso de transferencia de las instituciones de formación docente. *Revista Mexicana de Investigación Educativa,* Vol. 8, Número 18, mayo-agosto, 421-445.

Ferrer, G. y Fiszbein, A. (2015). *¿Qué ha sucedido con los sistemas de evaluación de aprendizajes en América Latina? Lecciones de la última década de experiencia* (Comisión para la Educación de Calidad para Todos: Documento de Antecedentes). Banco Mundial.

Filmus, D. (2010). Presidentes de Latinoamérica: Entrevista a Rafael Correa. Recuperado de: http://encuentro.gob.ar/programas/serie/8107/1557?start=

Foucault, M. ([1978-1979], 1997). *Nacimiento de la biopolítica*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Foucault, M. ([1981], 1990). Omnes et singulatim, hacia una crítica de la razón política. En *Tecnologías del yo y otros textos afines*, Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica. Recuperado de: http://estafeta-gabrielpulecio.blogspot.com.ar/2010/02/michel-foucault-omnes-et-singulatim.html

Frisch, P. [et al.] (2013). Educación y neoliberalismo en la Ciudad de Buenos Aires. En J. Marin (Comp.), *La ciudad empresa*. *Espacios, ciudadanos y derechos bajo la lógica de mercado.* Buenos Aires: Ediciones del CCC.

Gallegos, M. (2008). La nueva fase de políticas de la calidad educativa en Latinoamérica y el Caribe: medición y evaluación del rendimiento académico. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, XXXVIII, 9-34. Recuperado de http://www.redalyc.org/pdf/270/27012437002.pdf.

Gentili, P (2011). Adentro y afuera. El derecho a la educación y las dinámicas de exclusión escolar en América Latina. En P. Gentili (et. al), *Políticas, movimientos sociales y derecho a la educación* (pp. 9-33). Buenos Aires: CLACSO.

Gentili, P. [et.al.] (2004). Reforma educativa y luchas docentes en América Latina. *Educación y Sociedad*, Vol. 28, Número 89, Septiembre- Diciembre, 1251-1274.

Gentili, P. [et.al.] (2009). *Políticas de privatización, espacio público y educación en América Latina*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.

Gimeno Sacristan, J. ([1982] 1990). La pedagogía por objetivos: obsesión por la eficiencia. Madrid: Morata.

Gimeno Sacristán, J. y Pérez Gómez, A. (1992). *Comprender y transformar la enseñanza.* Madrid: Morata.

Gómez, L. y Jódar, F. (2007). Educación posdisciplinaria, formación de nuevas subjetividades y gubernamentalidad neoliberal. Herramientas conceptuales para un análisis del presente. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol. 12, Número 32, Enero-Marzo 2007, 381-404. Recuperado de http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=14003218

Graizer, O. y De Marinis, P. (agosto, 2004). Tecnologías de gobierno de la educación y recontextualizaciones locales (un ensayo de sociología de la transformación educativa), *Conferencia Internacional de Sociología de la Educación*. ISA, Buenos Aires, Argentina.

Grinberg, S. (2006). Educación y gubernamentalidad en las sociedades de gerenciamiento. *Revista Argentina de Sociología*, Vol. 4, Número 6, Enero-Junio, 67-87. Recuperado de: http://www.scielo.org.ar/pdf/ras/v4n6/v4n6a06.pdf

Grondona, A. y Haidar, V. (2012). Más allá de la razón liberal: desbordes, heterogeneidad y contradicción. Un estudio crítico de la perspectiva de los governamentality studies. *Revista Astrolabio Nueva Época*, Número 8, Universidad Nacional de Córdoba. Recuperado de: https://revistas.unc.edu.ar/index.php/astrolabio/article/view/1970

Gudynas, E. y Acosta, A. (2011). La renovación de la crítica al desarrollo y el buen vivir como alternativa. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, Número 53.

Hurtado, D. (2017). Neoliberalismo periférico y "sociedad del des-conocimiento". *Observatorio de la Energía, Tecnología e Infraestructura para el desarrollo (OETEC).* Recuperado de: http://www.oetec.org/nota.php?id=2370&area=1.

Imen, P. (2005). *La Escuela Pública Sitiada*. Buenos Aires: Ediciones del CCC.

Imen, P. (2009). Encuadre y herramientas para la lectura de una crítica de la política educacional. Marco epistemológico, político y pedagógico. Educación y lucha de clases; mecanismos de privación del conocimiento; procesos de lucha por su democratización. Capitalismo y Educación. Período fundacional. Curso Virtual: *La crisis educativa en la Argentina*. Programa Latinoamericano de Educación a Distancia, Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, Buenos Aires

Internacional de la educación para América Latina – IEAL (2015). *La estandarización de la evaluación. Las pruebas nacionales e internacionales ¿medición o evaluación?*, Oficina Regional de Internacional de la Educación para América Latina. Recuperado de: http://ei-ie-al.org/sites/default/files/docs/evaluacion.pdf.

Kessler, B. (8 de Julio de 2015). La educación no es y no puede ser neutral: Entrevista a Marta Marucco. *Contrahegemonía Web.* Recuperado de: http://contrahegemoniaweb.com.ar/la-educacion-no-es-y-no-puede-ser-neutral-entrevista-a-marta-marucco/

La Hora (28 de Octubre de 2004). Tercera consulta siglo XXI. Recuperado de: https://lahora.com.ec/noticia/1000283374/tercera-consulta-siglo-xxi

Laclau, E. y Chantal, M. (1987). *Hegemonía y estrategia socialista.* Madrid: Siglo XXI.

López, A. (2005). Los fundamentos de la Nueva Gestión Pública: lógica privada y poder tecnocrático en el Estado mínimo. En M. Thwaites Rey y A. López (Eds.), *Entre tecnócratas*

globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino (pp. 69-88). Buenos Aires: Prometeo.

López, I. (2011). Las actuales propuestas y desafíos en educación: el caso ecuatoriano. *CEDES,* Vol. 32, Número 115, Abril-Junio, 373-391. Recuperado de: http://www.cedes.unicamp.br

Mato, D. (2001). Producción transnacional de representaciones sociales y transformaciones sociales en tiempos de globalización. En D. Mato (Comp.), *Estudios Latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización* (127-161). Buenos Aires: CLACSO.

Minteguiaga, A. (2014). *Las oscilaciones de la calidad educativa en Ecuador, 1980-2010.* Quito: Editorial IAEN.

Minteguiaga, A. (2017). Reformas curriculares en el Ecuador reciente (1980-2017): entre las influencias globales y los esfuerzos por un proyecto soberano. En A. Barriga y M. Jiménez-Vásquez (Coords.), *Reformas curriculares en educación básica en América Latina. El inicio del siglo XXI (1990-2015).* México DF.: UNAM y UATx. En prensa.

Nassif, R., Tedesco, J. C. y Rama, W. (). El sistema educativo en América Latina. Biblioteca de Cultura Pedagógica, Unesco-Cepal-Pnud. Buenos Aires: Kapeluz.

Organización de los Estados Americanos (07/16/2014). Premio Interamericano a la Innovación para la Gestión Pública Efectiva. Disponible en: https://www.oas.org/es/sap/dgpe/innovacion/banco/docs_paises/Ecuador_Planificacion_2014.pdf

Oszlak, O. y O´Donnell, G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES)*, CLACSO//No4, Documento G.E., 98-128.

Ossenbach, G. (1999). Las políticas educativas en Ecuador 1944-1983. *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, Vol. 10, Número 1, 37-60.

Oszlak, O. (1980). Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. *Estudios CEDES*, Vol. 3, Número 2, 1-38. Recuperado de: http://www.oscaroszlak.org.ar.

Paviglianiti, N. (1993). *El derecho a la educación: una construcción histórica polémica* (Fichas de cátedra No 101/6). Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

Pérez Gómez, A. (2010). Nuevas exigencias y escenarios para la profesión docente en la era de la información y de la incertidumbre. *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 68 (24,2) (2010), 17-36. Recuperado de: www.dialnet-NuevasExigenciasYEscenariosParaLaProfesionDocenteE-3276040.pdf

Ponce, J. (2010). *Políticas educativas y desempeño: una evaluación de impacto de programas educativos focalizados en Ecuador*. Quito: FLACSO.

Proyecto Educativo Regional Lasallista Latinoamericano – PERLA (2012). *Cuadernos MEL 45*, Roma. Recuperado de: http://www.lasalle.org/wp-content/uploads/2012/03/Cuadernos-MEL-45.pdf.

Puiggros, A. (1996). Educación neoliberal y quiebre educativo. *Revista Nueva Sociedad*, Número 146, Noviembre-Diciembre 1996, 90-101.

Quiroga, H. (2000). ¿Democracia procedimental o democracia sustantiva? La opción por un modelo de integración. *Revista de Ciencias Sociales (Ve)*, Vol. VI, Número 3, Septiembre-Diciembre, Universidad del Zulia, 361-374. Recuperado de http://www.redalyc.org/pdf/280/28060302.pdf.

Ramírez, M. (2009). Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management. En *Estudios Políticos*, 34, 115-141. Recuperado de: http://www.scielo.org.co/pdf/espo/n34/n34a6.pdf

Ramirez, R. (2010). Socialismo del Sumak Kawsay o biosocialismo republicano. En SENPLADES, *Los nuevos retos de América Latina: Socialismo y Sumak Kawsay*. Quito-Ecuador: Senplades.

Ravela, P. (1994). *Bases conceptuales del sistema nacional de evaluación de la calidad de la educación básica y media.* (Documento elaborado por solicitud de la Dirección Nacional de Evaluación. Subsecretaría de Evaluación de la Calidad). Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

Recalde, P. (2007). Elecciones presidenciales 2006: una aproximación a los actores del proceso. *Íconos*, Revista de Ciencias Sociales. Número 27, enero 2007, 15-25. Recuperado de: www.dialnet-EleccionesPresidenciales2006-4823262.pdf

Resico, M. (2009). Economía Social de Mercado: una opción económica para Latinoamérica. En Serie No. 3 Economía Social de Mercado. Colombia: Fundación Konrad Adenauer. Recuperado: http://www.kas.de/wf/doc/kas_18917-1522-4-30.pdf?101014204500.

Rinesi, E. (2015). *Filosofía (y) política de la Universidad*. Los Polvorines: IEC-UNGS.

Rose, N. (2007). ¿La muerte de lo social? Re-configuración del territorio de Gobierno. *Revista Argentina de Sociología*, Vol. 5, Número 008, 111-150.

Sader, E. (2008). *Posneoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO-CTA Ediciones.

Saforcada, F. (2006). Autonomía y gestión escolar en los ’90: el Programa Nueva Escuela Argentina para el Siglo XXI en el ámbito nacional e internacional. *Jornadas Argentinas de Historia de la Educación*, Vol. 14, Número XVI, Buenos Aires.

Saforcada, F. (2008). Las paradojas de la autonomía escolar en los ´90: escenas sobre el desarrollo de una política en Argentina. *Jornal de Políticas Educacionais*, Vol. 2, Número 3, Universidad Federal de Paraná, 30-42. Recuperado de: http://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/15014/10062.

Schultz, T. W. (1983). La Inversión en Capital Humano. *Educación y Sociedad*, Vol. 8, Número 3.

Seibold, J. R. (2000). La calidad integral en educación. Reflexiones sobre un nuevo concepto de calidad educativa que integre valores y equidad educativa. En *Revista Iberoamericana de Educación*, 23, 215-231.

Sociedad Venezolana de Educación Comparada - SVEC (2014). *Informe Mundial de la calidad educativa 2014: En este debate, ¿de qué se está hablando?*, Venezuela: SVEC.

Tamayo, L. (2014). *Las políticas educativas en el Ecuador 1950-2010. Las acciones del Estado y las iniciativas de la sociedad* (Tesis de doctorado). Departamento de Historia de la Educación y Educación Comparada, Facultad de Educación. Recuperada de: http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/tesisuned:Educacion-Mluna/Documento.pdf

Tedesco, J.C. y Tenti Fanfani, E. (2001). *La reforma educativa en la Argentina. Semejanzas y particularidades.* Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo.

Telesur (27/01/2017). ¿Cómo era Ecuador antes de la Revolución Ciudadana?. Recuperado de: https://www.telesurtv.net/telesuragenda/Ecuador-antes-de-la-Revolucion-Ciudadana-20170126-0081.html.

Thwaites Rey, M. (2005). El Estado: Notas sobre su(s) significado(s). En M. Thwaites Rey y A. López (Eds.), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. Buenos Aires: Prometeo.

Thwaites Rey, M. (2008). ¿Qué Estado tras el experimento neoliberal?. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Número 41, Junio, 1-12. Recuperado de: -http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-. democracia/articulos/041-junio-2008/bfque-estado-tras-el-experimento-neoliberal

Tiana, A. (2011) Calidad, evaluación y estándares: algunas lecciones de las reformas recientes. En A. Marchesi, J.C. Tedesco y C. Coll (coords.), *Calidad, equidad y reformas en la enseñanza*, Colección Metas Educativas 2021 (pp. 113-124). España: OEI y Fundación Santillana.

Tiramonti, G. (2001). *Modernización educativa de los ´90. ¿El fin de la ilusión emancipadora?*. Buenos Aires: FLACSO/Grupo Editorial Temas.

Torres, R. (1997). ¿Mejorar la calidad de la educación básica?. Las estrategias del Banco Mundial. En J.L. Coraggio y R.M. Torres, *La educación según el Banco Mundial. Un análisis de sus propuestas y métodos.* Buenos Aires: Miño y Dávila Editores/CEM.

Torres, R. (s/d). "¿Qué es una "educación básica". Disponible en: http://otra-educacion.blogspot.com.ar Puiggrós, A. (1990). Sujetos, disciplina y curriculum en los orígenes del sistema educativo argentino. Buenos Aires: Editorial Galerna.

Torres, R. M. (2005). Analfabetismo y alfabetización en el Ecuador. Opciones para la política y la práctica. 2006/ED/EFA/MRT/PI/96, Unesco. Recuperado de: http://unesdoc.Unesco.org/images/0014/001461/146190s.pdf

Tzeiman, A. (2017) *Análisis sociopolíticos de realidades nacionales: Ecuador y Chile*. Ecuador: Ediciones Abya- Yala.

Universidad Pedagógica (2011a). *¿Qué significa calidad educativa?* (Cuaderno de Discusión N° 3). Buenos Aires: Editorial Universitaria UNIPE. Recuperado de https://www.educ.ar/recursos/105911/cuadernos-de-discusion-n3-que-significa-calidad-educativa.

Universidad Pedagógica (2011b). *Biopolítica: gubernamentalidad, educación y seguridad* (Cuaderno de Trabajo N° 1). Buenos Aires: Editorial Universitaria UNIPE. Recuperado de http://editorial.unipe.edu.ar/vtaseditorial/?product=cuaderno-de-trabajo-1-biopolitica-gubernamentalidad-seguridad-educacion.

Valderrama, Fernando (1995). *Historia de la Unesco*. París: Ediciones Unesco, segunda edición revisada y ampliada.

Vallejo, R. (2001). Educación Siglo XXI, estrategia para el consenso. En C. Paladines Escudero (Comps.), *Problemas Críticos de la educación ecuatoriana y alternativas*. Texas: Ediciones Abya Yala.

Vallejo, R. (2007). Educación de calidad y calidez por la dignidad de la gente de mi patria. XXXIV Asamblea General de Unesco, Paris. Recuperado de: http://raulvallejo.com/discursos/educacion-de-calidad-y-calidez-por-la-dignidad-de-la-gente-de-mi-patria/

Vargas, V. (07 de Febrero de 1997). Ecuador con tres presidentes. *El Tiempo*. Recuperado de: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-536359

Veiga-Neto, A. (2010). Gubernamentalidad neoliberal: implicaciones para la educación. *Revista Educación y Pedagogía*, Vol. 22, Numero 58, Septiembre-Diciembre, 213-235.

Web Ministerio de Educación. (31 de Octubre de 2016). En los 10 años del Gobierno Nacional se ha invertido más de USD 1.100 millones en la construcción de infraestructura educativa. Recuperado de: https://educacion.gob.ec/en-los-10-anos-del-gobierno-nacional-se-ha-invertido-mas-de-usd-1-100-millones-en-la-construccion-de-infraestructura-educativa/

Web Oficial Ineval: https://www.evaluacion.gob.ec

Web Oficial Ministerio de Educación de Ecuador: https://educacion.gob.ec/

Web Siteal - Unesco :http://www.siteal.iipe.Unesco.org/

Ziccardi, A. (Coord.) (2004). *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*. México: Indesol y Universidad Nacional Autónoma de México.

Documentos de Ecuador

Alianza País - Plan de Gobierno 2007-2011- Recuperado de: https://www.ucm.es/data/cont/media/www/17360/Texto%201%20%20Plan_de_Gobierno_Alianza_PAIS.pdf

Constitución de la República de 1998. Decreto Legislativo 000, Registro Oficial 1 de 11 de Agosto de 1998. Recuperado de: http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_ecu_anexo15.pdf

Constitución de la República de Ecuador del 2008. Decreto Legislativo 0, Registro Oficial 449 de 20 de Octubre de 2008. Recuperado de https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf

Instituto de Altos Estudios Nacionales (2011). Colección Nuevo Estado. Quito: Editorial IAEN.

Instituto Nacional de Evaluación Educativa (2014). *Plan Estratégico INEVAL 2013-2017*. Publicaciones INEVAL. Recuperado de: http://www.evaluacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/05/k.planesyprogramasenejecuci%C3%B3nResultadosOperativos-PlanificacionEstrategica-marzo2014.pdf

Instituto Nacional de Evaluación Educativa (2014). *Terce 2014*. Publicaciones INEVAL. Recuperado de: http://www.evaluacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/06/DAGI_Terce14_InformeEjecutivo_20141203.pdf

Instituto Nacional de Evaluación Educativa (2017). *Modelo de Evaluación Docente.* Sánchez, H, López, A. y Espinosa, D. Publicaciones INEVAL. Recuperado de: http://www.evaluacion.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2017/04/MED_librodigital_20170424.pdf.

Ley Orgánica de Educación Intercultural de 2011. Registro Oficial 417 de 31 de Marzo de 2011. Recuperado de: https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/04/Rendicion_%202010.pdf

Ley Orgánica de Educación N° 127 de 1983. Registro Oficial 484 de 3 de Mayo de 1983. Recuperado de: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6624.pdf?view=1

Ministerio de Educación (2008). *Aprendo 2007: Informe técnico. Logros académicos y factores asociados.* Recuperado de: https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/05/INFORME_APRENDO_2007_IMP.pdf

Ministerio de Educación (2008). *Sistema Nacional de Evaluación y Rendición Social de Cuentas.* Recuperado de: https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/04/SIST_NAC_EVALUACION_FF.pdf

Ministerio de Educación (2012). *Acuerdo 020-122-2012*. Recuperado de: https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/ACUERDO-020-122.pdf

Ministerio de Educación (2017). *Indicadores Educativos*. Recuperado de: https://educacion.gob.ec/indice-de-indicadores/

Ministerio de Educación de Ecuador (2012). *Estándares de Calidad Educativa. Aprendizaje, Gestión Escolar, Desempeño Profesional e Infraestructura*. Recuperado de: https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/estandares_2012.pdf

Ministerio de Educación de Ecuador (2012). *Marco Legal Educativo*.

Ministerio de Educación. Rendición de Cuentas 2007. Recuperado de: https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Rendicion_2007.pdf

Ministerio de Educación. Rendición de Cuentas 2008. Recuperado de: https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Rendicion_20081.pdf

Ministerio de Educación. Rendición de Cuentas 2009. Recuperado de: https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Rendicion_2009.pdf

Ministerio de Educación. Rendición de Cuentas 2010. Recuperado de: https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/04/Rendicion_%202010.pdf

Ministerio de Educación. Rendición de Cuentas 2011. Recuperado de: https://educacion.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2013/01/Rendicion_Cuentas_111.pdf

Ministerio de Educación. Rendición de Cuentas 2012. Recuperado de: https://educacion.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2013/04/Rendicion_de_cuentas_2012.pdf

Ministerio de Educación. Rendición de Cuentas 2013. Recuperado de:https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/06/Rendicion-de-cuentas-2013.pdf

Ministerio de Educación. Rendición de Cuentas 2014. Recuperado de: https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/06/Rendicion-de-Cuentas-2014.pdf

Ministerio de Educación. Rendición de Cuentas 2015. Recuperado de:https://educacion.gob.ec/rendicion-de-cuentas-2015/

Ministerio de Educación. Rendición de Cuentas 2016. Recuperado de: https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/06/rendicion-de-cuentas-2016.pdf

Ministerio de Educación. *Resultados pruebas censales Ser Ecuador 2008*. Recuperado de: https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/resultadoPruebasWEB.pdf

Presidencia (2017). *Estructura orgánica de la Función Ejecutiva de la República de Ecuador*. Recuperado de: http://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/2017/10/OrganigramaFuncionEjecutiva07082017ok.pdf

Red de Maestros y Maestras por la Revolución Educativa (2016). *Propuesta de la comunidad educativa para el Nuevo Plan Decenal de Educación 2016-2025*. Recuperado de: https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/03/PLAN-DECENAL-PROPUESTA.pdf

Reglamento de la LOEI (2012). 19 de Julio de 2012. Recuperado de: https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/02/Reglamento-General-a-la-Ley-OrgAnica-de-Educacion-Intercultural.pdf

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. *Buen Vivir Plan Nacional 2013-2017*. Versión completa. Recuperado de: http://www.buenvivir.gob.ec/versiones-plan-nacional

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010.* Versión completa. Recuperado de: http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/09/Plan-Nacional-Desarrollo-2007-2010.pdf

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. *Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013.* Versión completa. Recuperado de: http://www.planificacion.gob.ec/plan-nacional-para-el-buen-vivir-2009-2013/

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Sistema Nacional de Información. *Indicadores Educativos.* Recuperado de: http://sni.gob.ec/inicio.

Documentos internacionales

Banco Mundial (1996). *Prioridades y estrategias para la educación* (Examen del BM). Washington: Banco Mundial.

Banco Mundial (2018). *Informe sobre el desarrollo mundial 2018: Aprender para hacer realidad la promesa de la educación* (cuadernillo del "Panorama general"). Washington: Banco Mundial. Recuperado de: https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/28340/211096mmSP.pdf

Cepal-Unesco (1996). *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad.* Chile: Oficina Regional de Educación de la Unesco para América Latina y el Caribe. Recuperado de: unesdoc.Unesco.org/images/0015/001502/150253so.pdf.

Organización de Estados Iberoamericanos (2010). *Metas 2021. La educación que queremos para la educación de los bicentenarios.* España: OEI. Recuperado de: http://www.oei.es/historico/metas2021/libro.htm.

Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo *Objetivos para el desarrollo sostenible*. Recuperado de: http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html

Unesco (1960). Proyecto Principal de Educación Unesco-América Latina. Boletín Trimestral, Vol. II, Número 5, enero-marzo de 1960. La Habana: Centro Regional de la Unesco en el Hemisferio Occidental.

Unesco (1990). *Declaración Mundial sobre Educación para Todos y Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje.* Jomtien, Tailandia. Recuperado de: http://www.Unesco.org/education/pdf/JOMTIE_S.PDF.

Unesco (1996). *La Educación encierra un tesoro. Informe a la Unesco de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI presidida por Jacques Delors.* Ediciones Unesco. Recuperado de: http://www.Unesco.org/education/pdf/DELORS_S.PDF.

Unesco (2000). *Marco de Acción de Dakar. Educación para todos: cumplir con nuestros objetivos comunes.* Dakar, Senegal. Recuperado de: http://unesdoc.Unesco.org/images/0012/001211/121147s.pdf

Unesco (2001). *Declaración Universal de la Unesco sobre la Diversidad Cultural.* Recuperado de: http://portal.Unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13179&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

Unesco (2005). *Informe de Seguimiento del ETP en el Mundo*. Recuperado de: http://unesdoc.Unesco.org/images/0015/001501/150169s.pdf

Unesco (2015a) *Declaración de Incheon 2015. Educación 2030: Hacia una educación inclusiva y equitativa de calidad y un aprendizaje a lo largo de la vida para todos*. Incheon, Corea. Recuperado de: https://es.Unesco.org/world-education-forum-2015/about-forum/declaracion-de-incheon

Unesco (2015b) *Informe de Seguimiento del ETP en el Mundo.* Recuperado de: http://unesdoc.Unesco.org/images/0023/002324/232435s.pdf

Unesco/Orealc (2007). *Situación Educativa de América Latina y el Caribe: garantizando la educación de calidad para todos.* Santiago de Chile: Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe con la colaboración del Instituto de Estadística de la Unesco.

Unicef (2001). *Defining Quality in Education.* Recuperado de: https://www.unicef.org/education/files/QualityEducation.PDF.

Anexo

Cuadro N°1: Acontecimientos de la emergencia del problema de Calidad

Años/Décadas	Acontecimiento
1948-1950	Conferencias de ONU
1960	Documento Proyecto Principal N°1 - Unesco
Décadas 50/60 y 80	Teorías del Capital Humano
Finales 80/90	Introducción en el campo educativo de las Gestión de la Calidad Total
1990	Reunión de los ministros de Educación de los países miembro de la OCDE titulada "Una educación y una formació
1990	Declaración Mundial sobre Educación para Todos y Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje, aprobada por la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, realizada en Jomtien, Tailandia.
1996	Informe del Banco Mundial llamado
1996	Informe Jacques Delors: "La educación encierra un tesoro" de la Comisión Internacional sobre
2000	Marco de Acción de Dakar: Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes, realizado en Dakar, Senegal.
2001	Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural de Unesco
2002	Proyecto Regional para América Latina y el Caribe
2005	Unesco: Documento de seguimiento de la la Calidad"
2010	"Metas 2021: la educación que queremos para la generación de los bicentenarios"
2015	Declaración de Incheon 2015. Educación 2030: Hacia una educación inclusiva y equitativa de calidad y un aprendizaje a lo largo de la vida para todos, realizada en Incheon, Corea.
2015	Objetivos del Desarrollo Sostenible

Cuadro N° 2: Rendición de Cuentas 2013 - Ministerio de Educación

Objetivos Estratégicos (OE)	Plan Decenal de Educación 2006-2015	Políticas Transversales
OE1: Incrementar la cobertura en Educación Inicial.	**POLÍTICA 1:** Universalización de la Educación Inicial de 0 a 5 años.	**POLÍTICA 5:** Mejoramiento de la Infraestructura Física y equipamiento de las Instituciones Educativas.
OE2: Incrementar la cobertura en Educación General Básica, con énfasis en 1.º, 8.º, 9.º y 10.º grados.	**POLÍTICA 2:** Universalización de la Educación General Básica.	
OE3: Incrementar la cobertura en Bachillerato.	**POLÍTICA 3:** Incremento de la Población estudiantil del Bachillerato hasta alcanzar al menos el 75% de los jóvenes en la edad correspondiente.	
OE4: Reducir la brecha de acceso a la educación de jóvenes y adultos con rezago escolar.	**POLÍTICA 4:** Erradicación del analfabetismo y fortalecimiento de la educación continua para adultos.	
OE5: Mejorar la calidad de aprendizaje de los estudiantes con un enfoque de equidad.	**POLÍTICA 6:** Mejoramiento de la calidad y equidad de la educación, e implementación de un Sistema Nacional de Evaluación y Rendición de Cuentas del Sistema Educativo.	
OE6: Incrementar la calidad de la gestión escolar.	**POLÍTICA 6:** Mejoramiento de la calidad y equidad de la educación, e implementación de un Sistema Nacional de Evaluación y Rendición de Cuentas del Sistema Educativo.	
OE7: Incrementar las capacidades y el desempeño de calidad del talento humano especializado en educación.	**POLÍTICA 7:** Revalorización de la profesión docente y mejoramiento de la formación inicial, capacitación permanente, condiciones de trabajo y calidad de vida.	
OE8: Incrementar la pertinencia cultural y lingüística en todos los niveles del sistema educativo.	**POLÍTICA 6:** Mejoramiento de la calidad y equidad de la educación, e implementación de un Sistema Nacional de Evaluación y Rendición de Cuentas del Sistema Educativo.	
OE9: Incrementar el servicio educativo para los estudiantes con necesidades educativas especiales (asociadas o no a la discapacidad) en todos los niveles educativos.	**POLÍTICA 6:** Mejoramiento de la calidad y equidad de la educación, e implementación de un Sistema Nacional de Evaluación y Rendición de Cuentas del Sistema Educativo.	
OE10: Incrementar la rectoría del Ministerio de Educación.		
OE11: Incrementar la eficiencia operacional del Ministerio de Educación con énfasis en la desconcentración administrativa y financiera.		

Fuente: GPR, Plan Decenal de Educación 2006-2015.

Cuadro N°3: Rendición de Cuentas 2014 - Ministerio de Educación

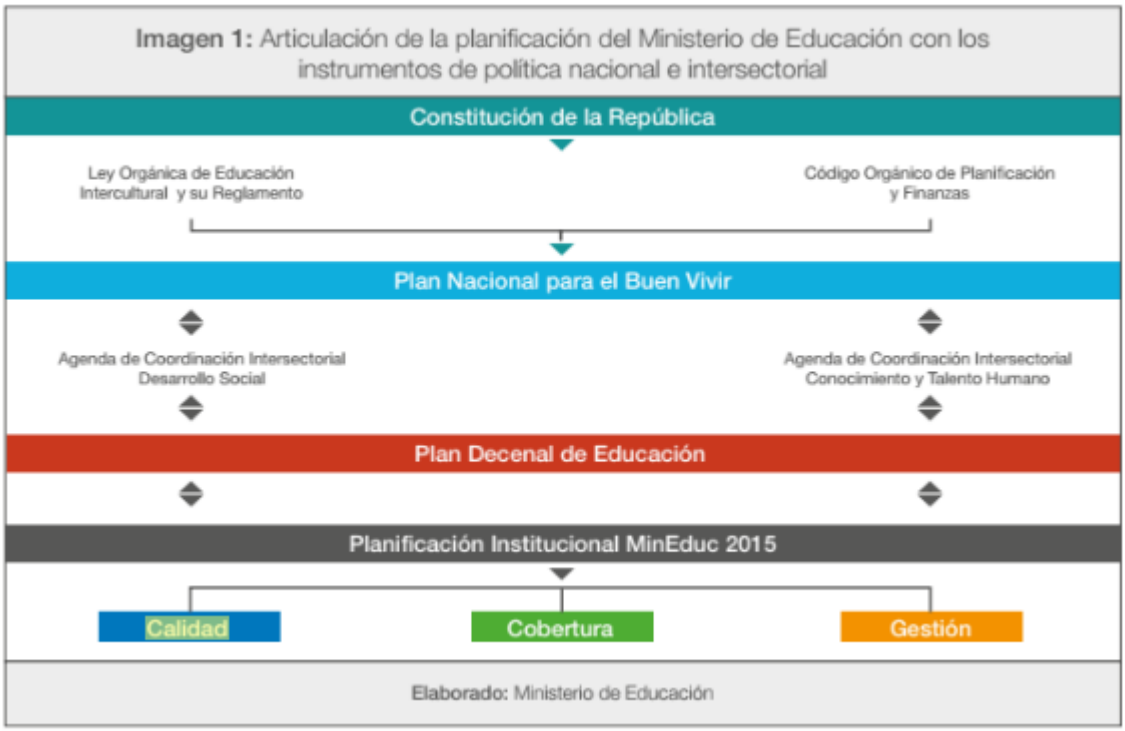
A fin de fortalecer la institucionalidad del Ministerio de Educación como ente rector del Sistema Educativo Nacional, las políticas decenales y objetivos estratégicos que guían la gestión son:

1. Incrementar la cobertura en Educación Inicial.
2. Incrementar la cobertura en Educación General Básica, con énfasis en 1º, 8º, 9º y 10º años.
3. Incrementar la cobertura en Bachillerato.
4. Reducir la brecha de acceso a la educación de jóvenes y adultos con rezago escolar.
5. Incrementar la calidad del aprendizaje de los estudiantes con un enfoque de equidad.
6. Incorporar la pertinencia cultural y lingüística en todos los niveles del sistema educativo.
7. Incrementar el servicio educativo para los estudiantes con necesidades educativas especiales (asociadas o no a la discapacidad) en todos los niveles del sistema educativo.
8. Incrementar las capacidades y el desempeño de calidad del talento humano especializado en educación.
9. Incrementar la eficiencia operacional del Ministerio de Educación con énfasis en la desconcentración administrativa y financiera.
10. Incrementar el desarrollo del talento humano del Ministerio de Educación.
11. Incrementar la rectoría del Ministerio de Educación
12. Incrementar el uso eficiente del presupuesto del Ministerio de Educación.

Cada objetivo estratégico institucional está enmarcado en los ejes de calidad, cobertura y rectoría. El objetivo de este informe será mostrar los resultados por eje obtenidos en el año 2014.

Cuadro N°4: Rendición de Cuentas 2015 - Ministerio de Educación

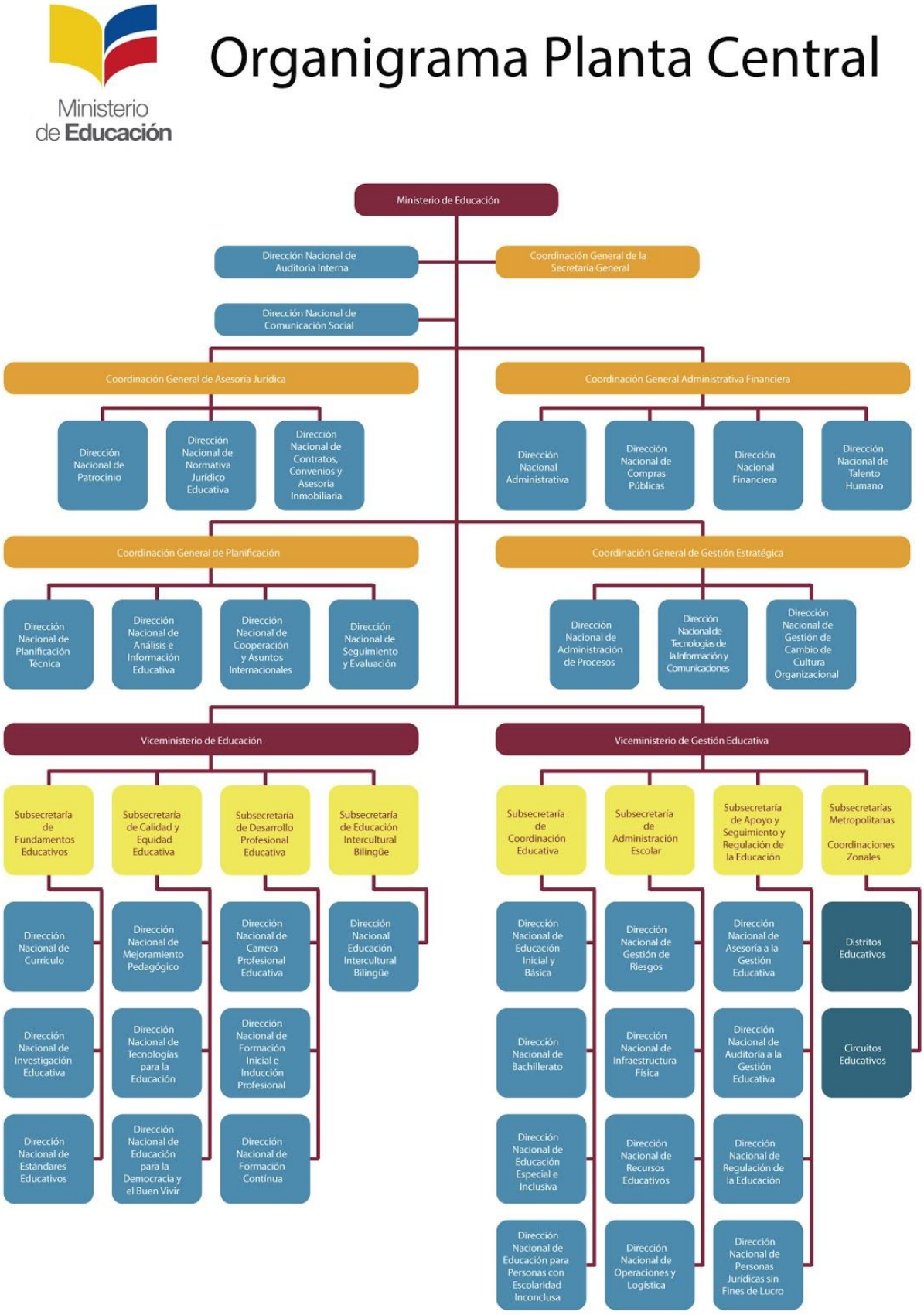
Imagen 1: Articulación de la planificación del Ministerio de Educación con los instrumentos de política nacional e intersectorial



Elaborado: Ministerio de Educación

Cuadro N°5: Rendición de Cuentas 2013 - Ministerio de Educación

Eje de Gestión MinEduc	Objetivo Estratégico Institucional
Cobertura	1. Incrementar la cobertura en Educación Inicial.
	2. Incrementar la cobertura en Educación General Básica, con énfasis en 1.°, 8.°, 9.° y 10.° años.
	3. Incrementar la cobertura en Bachillerato.
	4. Reducir la brecha de acceso a la educación de jóvenes y adultos con rezago escolar.
	5. Incorporar la pertinencia cultural y lingüística en todos los niveles del sistema educativo.
	6. Incrementar el servicio educativo para los estudiantes con necesidades educativas especiales (asociadas o no a la discapacidad) en todos los niveles del sistema educativo.
Calidad	7. Incrementar la calidad del aprendizaje de los estudiantes con un enfoque de equidad.
	8. Incrementar las capacidades y el desempeño de calidad del talento humano especializado en educación.
Gestión	9. Incrementar la eficiencia operacional del Ministerio de Educación con énfasis en la desconcentración administrativa y financiera.
	10. Incrementar el desarrollo del talento humano del Ministerio de Educación.
	11. Incrementar el uso eficiente del presupuesto del Ministerio de Educación.

Fuente: Acuerdo Ministerial 020-12 y Gobierno por Resultados
Elaborado: Ministerio de Educación

Cuadro N°6: Organigrama Institucional del Ministerio de Educación vigente al 2015