



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

REPÚBLICA DEL ECUADOR

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA

**EL ROL DEL ESTADO Y LA PARTICIPACIÓN DE ORGANISMOS
INTERNACIONALES EN LA EVALUACIÓN EDUCATIVA EN ECUADOR,
PERIODO 1996-2012**

Tesis para obtener el Título de Máster en

Gestión Pública

Autora: María Gloria Castro Alvarez

Director: Dra. Analía Minteguiaga

Quito, octubre 2018



No.109- 2018

ACTA DE GRADO

En la ciudad de Quito, a los tres días del mes de octubre del año dos mil dieciocho, **MARÍA GLORIA CASTRO ÁLVAREZ**, portadora de la cédula: 1720534526, **EGRESADA DE LA MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA (2014-2016)**, se presentó a la exposición y defensa oral de su Tesis, con el tema: **"EL ROL DEL ESTADO Y LA PARTICIPACIÓN DE ORGANISMOS INTERNACIONALES EN LA EVALUACIÓN EDUCATIVA EN ECUADOR PERÍODO 1996-2012"**, dando así cumplimiento a los requisitos puntualizados en la Ley Orgánica de Educación Superior y la normativa institucional, previos a la obtención del título de: **MAGÍSTER EN GESTIÓN PÚBLICA**.

Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico:	8.79
Tesis Escrita:	9.60
Tesis Oral:	8.96
Nota Final Promedio:	9.03

En consecuencia, **MARÍA GLORIA CASTRO ÁLVAREZ**, se ha hecho acreedora al título mencionado.

Para constancia firman:

De conformidad con la facultad prevista en el estatuto del IAEN CERTIFICO que la presente es fiel copia del original

Fojas 11

Fecha 15/10/2018

Secretaría General



Dra. Soledad Varea.
PRESIDENTE Y MIEMBRO DEL TRIBUNAL

Soledad Varea

Dr. John Antón
MIEMBRO

John Antón Sánchez

Abg. Ximena Carvajal Chiriboga.
DIRECTORA DE SECRETARÍA GENERAL

Ximena Carvajal Chiriboga



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

SECRETARÍA GENERAL

AUTORÍA.

Yo, María Gloria Castro Alvarez, con C.I. No.172053452-6, declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo, así como los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de mi absoluta responsabilidad. Asimismo, me acojo a los reglamentos internos de la universidad correspondientes a los temas de honestidad académica.



Firma

María Gloria Castro Alvarez

C.I. 172053452-6

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN.

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de esta Tesis, de su bibliografía y anexos, como artículo en publicaciones para lectura seleccionada o fuente de investigación, siempre dando a conocer el nombre del autor y respetando la propiedad intelectual del mismo.

Quito, octubre de 2018.

A handwritten signature in blue ink that reads "María Gloria Castro". The signature is written in a cursive style and is underlined with a blue line.

Firma

María Gloria Castro Alvarez

C.I. 172053452-6

RESUMEN

La presente investigación analiza las acciones del Estado, así como la participación de los organismos internacionales en las diferentes experiencias gubernamentales de evaluación educativa llevadas a cabo en Ecuador, las mismas que tuvieron lugar en dos momentos políticos diferentes. Un primer momento frente a un Estado mínimo propio de un régimen neoliberal y un segundo momento caracterizado por la reaparición del Estado y sus principales funciones: rectoría en sectores considerados claves, regulación, planificación y control. En función del objeto de estudio que propone esta tesis se optó por una estrategia metodológica de corte cualitativa, basada en fuentes secundarias de información de tipo bibliográfica, documental y normativa. Especial interés tuvo la recopilación de informes técnicos y resultados de los diferentes procesos de evaluación educativa que permitieron identificar el mapa de los principales actores tomadores de decisión en el ámbito de las políticas educativas del país en las dos épocas mencionadas; esto último con la intención de capturar las capacidades del Estado, su impacto en la relación con los organismos internacionales y su incidencia en los programas de evaluación educativa.

PALABRAS CLAVES: Política educativa, Calidad educativa, Estado, Organismos internacionales, Evaluación de aprendizajes, Ecuador

ABSTRACT

The present investigation analyzes the actions of the State, as well as the participation of the international organisms in the different governmental experiences of educational evaluation carried out in Ecuador, the same ones that took place in two different political moments. A first moment in front of a minimal State proper to a neoliberal regime and a second moment characterized by the reappearance of the State and its main functions: rectoría in sectors considered key, regulation, planning and control. Based on the object of study proposed by this thesis, a qualitative methodological strategy based on secondary sources of bibliographic, documentary and normative information was chosen. Special interest was the compilation of technical reports and results of the different educational evaluation processes that allowed to identify the map of the main decision makers in the field of educational policies of the country in the two periods mentioned; the latter with the intention of capturing the capabilities of the State, its impact on the relationship with international organizations and its impact on educational evaluation programs.

KEY WORDS: Educational policy, Educational quality, State, International organizations, Evaluation of learning, Ecuador

DEDICATORIA

A mi familia. A mis padres Ximena y Marcelo por su trabajo, dedicación, paciencia y sobre todo su gran amor.

A mi hermano Marcelo David y a mi abuelita Gloria Calderón personas a las que admiro profundamente.

AGRADECIMIENTO

A mi familia, quienes son mi principal inspiración para querer ser mejor persona cada día.

A mis padres, Ximena y Marcelo por haberme inculcado los valores y principios necesarios para que este logro sea posible.

A mi hermano y amigo Marcelo David por su inmejorable ejemplo.

Expreso mi gratitud, a todas aquellas personas que me apoyaron de manera desinteresada en la elaboración y conclusión de ésta investigación. Especialmente, a mi directora de tesis Dra. Analía Minteguiaga.

Gracias a todos ellos por haber fomentado en mí el deseo de superación y el anhelo de servicio a mi país.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

CARÁTULA	1
AUTORÍA.....	2
AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN.	3
RESUMEN.....	4
ABSTRACT.....	5
DEDICATORIA	6
AGRADECIMIENTO.....	7
ÍNDICE DE CONTENIDOS	8
ÍNDICE DE TABLAS	10
ÍNDICE DE GRÁFICOS	11
Introducción	13
CAPITULO I: EL PAPEL DEL ESTADO Y LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES EN LA EDUCACIÓN	18
1.1 El Estado en el campo educativo.....	18
1.2 Los organismos internacionales y su creciente protagonismo en la educación pública.....	28
1.3 La discusión sobre la calidad educativa	35
1.4 Paradigmas de la calidad educativa.....	38
1.5 Políticas/programas vinculados a la calidad de la educación en Ecuador.....	41
1.5.1 Propuestas educativa en el periodo 1990-2006.....	41
1.5.2 Propuestas educativa relacionada a la calidad en el periodo 2007-2012.....	46
CAPÍTULO II: CAPACIDADES ESTATALES Y PARTICIPACIÓN DE ORGANISMOS INTERNACIONALES EN EL CAMPO DE LA EVALUACIÓN DE APRENDIZAJE PERIODO 1996-2006	50
2.1 Contexto general de la capacidad institucional del Estado en el sector educativo entre 1996-2006.	51
2.1.1 Una mirada macro-estructural de la relación Estado- mercado, sociedad civil y actores externos en el Ecuador de fines de siglo XX.....	51
2.2 Las capacidades estatales específicas.....	64

2.2.1 Capacidad fiscal	64
2.2.2 Capacidad burocrática	68
2.2.3 Capacidad organizativa	71
2.2.4 Capacidad coercitiva	75
2.3 Los programas de evaluación educativa en Ecuador durante 1996 y 2006.....	76
2.3.1 Educación Básica: Proyecto de Desarrollo, Eficiencia y Calidad EB PRODEC	78
2.3.2 Segundo Estudio Regional Comparativo	85
CAPÍTULO III: CAPACIDADES ESTATALES Y PARTICIPACIÓN DE ORGANISMOS INTERNACIONALES EN EL CAMPO DE LA EVALUACIÓN DE APRENDIZAJE PERIODO 2007-2012	
95	
3.1 Contexto general de la capacidad institucional del Estado en el sector educativo entre 2007-2012.....	95
3.1.1 Plano estructural: relación Estado – mercado – sociedad civil / actores estatales y no estatales (nacionales y extranjeros).....	95
3.2 Capacidades estatales específicas.....	104
3.2.1 Capacidad fiscal	104
3.2.2 Capacidad burocrática	108
3.2.3 Capacidad organizativa	111
3.2.4 Capacidad coercitiva	117
3.3 Los programas de evaluación educativa en Ecuador durante 2007 y 2012.....	118
3.3.1 Sistema Nacional de Evaluación y Rendición de Cuentas SER ECUADOR.....	121
CAPITULO IV: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	
138	
BIBLIOGRAFÍA.....	
147	

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla No. 1: Características de los Estados predatorios, desarrollistas e intermedios	22
Tabla No. 2: Propuestas educativa relacionada a la calidad en periodo 1990-2006	43
Tabla No. 3: Propuestas educativas relacionadas a la calidad en periodo 2007-2012	47
Tabla No. 4: Alumnos matriculados por zona y sostenimiento de la escuela	55
Tabla No. 05: Gasto en educación en el periodo 1996-2006	65
Tabla No. 06: Inversión en educación VS Pago de la deuda externa	66
Tabla No. 07: Evolución del índice del tamaño del Estado (ITE)	68
Tabla No. 08: Alternancia de Ministros de Educación de 1996 a 2006	69
Tabla No. 09: Número de instituciones educativas por sostenimiento en 2012	98
Tabla No. 10: Alumnos matriculados por sostenimiento de la escuela (2007-2012)	99
Tabla No. 11: Inversión en educación VS pago de la deuda	100
Tabla No. 12: Gasto en educación en el periodo 2007-2012	104
Tabla No. 13: Inversión en educación VS Pago de la deuda	105
Tabla No. 14: Evolución del índice del tamaño del Estado (ITE)	106
Tabla No. 15: Ministros de Educación a partir de 2007	108
Tabla No. 16: Capacidades institucionales del Estado en general y del sector educativo, en particular, en el periodo 1996-2006 y 2007-2012	143

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico No.1: Calificación en examen Aprendo – Matemáticas y Lenguaje 1996-2007.....	71
Gráfico No. 2: Estudiantes de sexto grado por nivel de desempeño en Matemáticas.....	76
Gráfico No. 3: Estudiantes de tercer grado por nivel de desempeño en Matemáticas.....	77
Gráfico No. 4: Estudiantes de tercer grado por nivel de desempeño en Lectura.....	77
Gráfico No. 5: Estudiantes de sexto grado por nivel de desempeño en Lectura.....	79
Gráfico No. 6: Estructura del sistema educativo, modelo desconcentrado.....	94
Gráfico No. 7: Estructura del Ministerio de Educación antes de junio de 2012.....	95
Gráfico No. 8: Estructura del Ministerio de Educación después de junio 2012.....	97
Gráfico No. 9: Resultados pruebas de Matemáticas, 4° EGB.....	107
Gráfico No. 10: Resultados pruebas de Matemáticas, 7° EGB.....	107
Gráfico No. 11: Resultados pruebas de Matemática, 10° EGB	108
Gráfico No. 12: Resultados pruebas de Matemáticas, 3° Bachillerato.....	108
Gráfico No. 13: Resultados pruebas de Lenguaje y Comunicación, 4° EGB.....	109
Gráfico No. 14: Resultados pruebas de Lenguaje y Comunicación, 7° EGB.....	109
Gráfico No. 15 Resultados pruebas de Lenguaje y Comunicación, 10° EGB.....	110
Gráfico No. 16 Resultados pruebas de Lenguaje y Comunicación, 3°Bachillerato.....	111
Gráfico No. 17 Resultados pruebas de Ciencias Naturales, 7° EGB.....	111

Gráfico No. 18 Resultados pruebas de Ciencias Naturales, 10° EGB.....	112
Gráfico No. 19 Resultados pruebas de Estudios Sociales, 7° EGB.....	113
Gráfico No. 20: Resultados pruebas de Estudios Sociales, 10° EGB.....	113
Gráfico No. 21: Resultados de logros de aprendizaje en promedio provincial.....	115
Gráfico No. 1: Calificación en examen Aprendo – Matemáticas 1996- 2007.....	48
Gráfico No. 2: Estudiantes de sexto grado por nivel de desempeño en Matemática.....	52
Gráfico No. 3: Estudiantes de tercer grado por nivel de desempeño en Matemática.....	53
Gráfico No. 4: Estudiantes de tercer grado por nivel de desempeño en Lectura.....	54
Gráfico No. 5: Estudiantes de sexto grado por nivel de desempeño en Lectura.....	78
Gráfico No. 6: Calificación en examen Aprendo – Matemáticas 1996- 2007.....	84
Gráfico No. 7: Estudiantes de sexto grado por nivel de desempeño en Matemática.....	90
Gráfico No. 8: Estudiantes de tercer grado por nivel de desempeño en Matemática.....	91
Gráfico No. 9: Estudiantes de tercer grado por nivel de desempeño en Lectura.....	92
Gráfico No. 10: Estudiantes de sexto grado por nivel de desempeño en Lectura.....	93

Introducción

1. Los objetivos de la investigación y objeto de estudio

La presente investigación se propuso como objetivo general, describir cuál ha sido el rol del Estado y de los organismos internacionales en los procesos de evaluación educativa, llevados a cabo en Ecuador en el periodo comprendido entre 1996 y 2012, para que a partir del entendimiento de esta relación, se identifique a los tomadores de decisiones en el ámbito de las políticas educativas del país en las dos épocas mencionadas, y en función de aquello se aporte a la comprensión de cómo este tipo de intervenciones inciden en torno a la discusión de la calidad de la educación.

Para ello, se consideró como objeto empírico de estudio los programas gubernamentales ligados a la calidad educativa, “comprendidos” en su totalidad como “programas de evaluación de los aprendizajes”¹, y llevados a cabo en el periodo bajo análisis; tiempo que enmarca dos momentos políticos diferentes. Un primer momento entre 1996 y 2006, frente a capacidades estatales débiles propias del régimen neoliberal y un segundo momento de 2007 a 2012 asociado a la recuperación del Estado y a sus principales funciones. Este doble escenario nos da la pauta para la aplicación de una investigación comparativa respecto al modo en que las agencias internacionales, de crédito o de cooperación participaron en la política educativa doméstica. Nos guía el interés en la discusión y en las tensiones que genera la intervención de tales actorías externas, especialmente en su relación con la autonomía del Estado. Situaciones que pueden proponer el uso de la evaluación como instrumento de gobernanza extranjera, como elemento para introducir la dinámica mercantil en el ámbito educativo y no como un factor a través del cual el Estado puede legítimamente garantizar una educación de calidad sin crear circuitos diferenciados dentro del sistema educativo nacional y fortaleciendo lo público.

¹ Nos referimos a un punto que será desarrollado más adelante en tanto se produjo una serie de equivalencias y yuxtaposiciones de sentido entre calidad educativa=evaluaciones=pruebas estandarizadas de los aprendizajes.

Asimismo, a pesar de lo que impone el sentido experto dominante, esta investigación concibe que la evaluación en el campo educativo no implica exclusivamente la aplicación de pruebas estandarizadas y/o la entrega de resultados de dichos exámenes. Existe un antes que contempla el escenario social, político, económico y técnico sobre el cual se estructura e implementa la evaluación educativa y sobre el cual depende su relación con la intención de mejorar el sistema nacional de educación. Es por ello que en nuestro supuesto inicial era esperable hallar que las diferencias en las capacidades y postura del actor educativo estatal también supongan dinámicas heterogéneas y desiguales de relación con los organismos internacionales.

En relación con esto, los objetivos específicos de la investigación correspondieron a caracterizar los programas de evaluación educativa que ocurrieron en el periodo 1996-2012: denominados “EB PRODEC” (Pruebas Aprendo), “SERCE” y “Ser Ecuador” (Pruebas Ser) y, a través de estos, identificar y caracterizar los actores intervinientes, haciendo especial hincapié en el Estado (sus agencias en el campo de la educación) y en los organismos internacionales.

Nuestra hipótesis proponía que durante el periodo neoliberal, por el debilitamiento de la formación estatal se permitió la aplicación de procesos de evaluación educativa direccionados por las diferentes agencias internacionales sin que estas tengan relación con las necesidades educativas nacionales, mientras que, en el siguiente momento histórico en el que el Estado recupera un rol estratégico en la sociedad, la prioridad dentro de la política pública ligada al mejoramiento en la calidad de la educación asumiría formas más independientes. Sin embargo, los hallazgos como podrá evidenciarse en los capítulos de esta tesis, demostrarán que si bien existió en la segunda etapa analizada un esfuerzo por recuperar la rectoría estatal en estas acciones, éstas siguieron los esquemas teóricos, metodológicos y técnicos que fueron oportunamente generados por los organismos internacionales.

Para comprender esta dinámica resulta clave inscribir esta discusión más allá del plano de las políticas estatales concretas y vincularla a aquella más amplia sobre la calidad de la educación y los paradigmas teóricos que la guían. Estos también supusieron relaciones entre actores estatales y no estatales a fin de conectar el plano de las ideas con el de las realidades concretas. Desde este lugar destaca el paradigma de la rendición de cuentas o la *accountability*, que predomina en las acciones gubernamentales en ambos tipos de Estado (mínimo y recuperado).

2. Nuestro trabajo de campo, las fuentes de información y el proceso de construcción de datos

Dado nuestro objeto de estudio, esta investigación optó por una estrategia metodológica de corte cualitativa, con un carácter de estudio descriptivo-analítico, basado en fuentes secundarias de información de tipo bibliográfica, documental y normativa, por lo tanto, la recopilación y selección bibliográfica fueron parte fundamental del proceso (Sautu, 2005 et. al.; Cerón, 2006). En este punto, cabe hacer hincapié en la complejidad que representó en todo el proceso investigativo el acceso a documentos oficiales, muy a pesar de la apertura formal de las instituciones gubernamentales involucradas. Esto sin duda se debe a un problema complejo que atañe a la ausencia de una política sostenida en el tiempo que garantice la memoria institucional de las agencias estatales. Esta dificultad se profundizó aún más en lo atiente a la obtención de datos de los programas que se desarrollaron por fuera del Ministerio de Educación, por ejemplo a través de unidades ejecutoras que actuaban paralelamente al Ministerio y con relación directa respecto a los organismos internacionales involucrados.

Para el análisis de la información recopilada ha sido necesario para el investigador entrar en diálogos y discusiones teóricas permanentes en el que se ha involucrado a expertos y seguidores de distintas posturas políticas con el reto de inhibir preconcepciones e inclinaciones tendenciosas que afecten a los resultados de la investigación. Este riesgo es alto en el momento en que se realiza la investigación (junio 2016 a octubre de 2017), dado la situación política que se vive en Ecuador en aquella época (primeros meses de gestión del presidente Lenín Moreno, posterior al gobierno de 10 años del exmandatario Rafael Correa).

En este marco, el trabajo que aborda la caracterización de las experiencias de evaluación de aprendizajes implementadas en contextos temporales diferentes se hizo en base a la elaboración de categorías que permitan el análisis comparativo. Por ejemplo: agencias internacionales involucradas, nomenclatura del programa, componentes del programa, objetivos, duración, financiamiento, aspectos institucionales, características de la evaluación instrumentada, resultados obtenidos en términos de logros de aprendizaje. También se crearon dimensiones analíticas para poder describir el rol diferencial del Estado en cada programa analizado. Las variables seleccionadas están relacionadas a las capacidades del Estado, se trata de un concepto asociado al de “capacidad institucional” propio de los análisis politológicos de (Cárdenas, 2015; Mann, 2015; Oszlak, 2015; Geddes, 2015; Evans, 2015; Rauch, 2015; Hendrix, 2015; Fearon, 2015, Laitin,2015) en donde los niveles de “capacidad” han sido cualificados en función del tipo de relación Estado-sociedad-mercado, e involucra a los diferentes sub-componentes tales como: capacidad fiscal, burocrática, organizativa y coercitiva. Es importante indicar que por tratarse de una investigación que explora el campo educativo específicamente, el Estado estará representado en este caso por la institucionalidad del Ministerio de Educación.

3. Estructura de la tesis

La tesis está organizada en cuatro capítulos. El primero, dedicado a la descripción teórica del papel del Estado en la educación a lo largo de la historia de manera general y, en particular, al análisis de ciertos elementos y hechos que permiten identificar posturas diferentes del actor estatal ecuatoriano, inscritas en momentos también distintos, separados en los dos periodos antes mencionados. En este estudio se involucra como elemento fundamental el factor “autonomía”, por tanto, aborda en un siguiente acápite, el papel de los organismos internacionales en la educación, proponiendo entender las dinámicas de las agencias internacionales de financiamiento y asistencia técnica, involucradas en el ámbito de las evaluaciones educativas en Ecuador. En este capítulo intentamos indagar sobre aquellas agencias internacionales que participan en la definición de la agenda regional y nacional para el sector educativo. También su injerencia en la discusión sobre la calidad educativa y su relación con las evaluaciones de aprendizaje.

El segundo capítulo se concentra en describir y analizar el contexto general del país y las capacidades estatales específicas en el sector educativo durante el primer periodo de estudio (1996-2006), en el que tuvieron lugar dos programas de evaluación de aprendizaje, en los cuales fue un denominador común la participación de agencias internacionales. Sin embargo, se identifican otras características de ambas propuestas gubernamentales entre los que destacan sus fines y los resultados obtenidos.

El tercero, describe y analiza el contexto general del país y las capacidades estatales específicas en el sector educativo durante el segundo periodo de estudio (2007-2012), sobre el cual operó un cambio estructural en el Estado ecuatoriano. Aquí se despliega un tercer programa de evaluación de aprendizaje en el que la participación de agencias internacionales asume un enfoque distinto en comparación al anterior periodo, asimismo se exponen sus características y resultados.

Finalmente, el cuarto corresponde a las conclusiones de esta investigación. Aquí se explicita en qué medida se confirma nuestra hipótesis de trabajo respecto a que existen diferencias en la dinámica de la relación Estado y organismos internacionales en los programas de evaluación de aprendizajes entre los periodos analizados (1996-2006/2007-2012). A la vez se recuperan aquellos hallazgos no previstos inicialmente que nos hablan de los límites que tuvo la recuperación de la rectoría del Ministerio de Educación en el ámbito de la evaluación educativa durante el último periodo. En este sentido, se presentan aquellos aspectos que pensamos contribuyen a la discusión sobre el rol que cumple el Estado como garante del derecho a una educación de calidad para todos y todas, sugiriendo que el verdadero sentido de asumir la rectoría de la educación sobrepasa la implementación de un sistema nacional de evaluación concentrado en evaluar resultados finales de aprendizaje sin acercarse a observar y evaluar el proceso educativo en su total complejidad.

CAPITULO I: EL PAPEL DEL ESTADO Y LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES EN LA EDUCACIÓN

1.1 El Estado en el campo educativo

Resulta fundamental para el desarrollo de esta tesis el análisis de la posición del Estado en el ámbito educativo, previo a la revisión del concepto de calidad educativa, en tanto las características del Estado enrumban las políticas públicas y, por ende, asume responsabilidad sobre lo que decide hacer o no un gobierno a través de su estructura institucional y con el tipo de relaciones que se establecen con otros actores no estatales (O'Donnell, 1984). En este mismo sentido, Tedesco señala, refiriéndose a las crisis recurrentes vividas desde fines de los '70 en los países de América Latina que “El Estado como institución en sí misma, aparece como el responsable de todos los males” (Tedesco, 1991:19) y por ello nos preguntamos: ¿el Estado siempre se ha preocupado por la educación?

Este cuestionamiento servirá como punto de partida de este relato histórico sobre el rol del actor estatal en este campo específico, en el que cabe precisar que a inicios de la era moderna, en donde la organización social es piramidal, la educación aparece como un elemento fundamentalmente de dominación social. Al respecto, el investigador latinoamericano Gilberto Calderón (1997), manifiesta que “la clase dominante recibe, en casi todas las sociedades ya divididas en clases, una educación para ejercer el poder y legitimar su posición ante los dominados” (105). En este tipo de organización, tenían posibilidades de acceder a la educación la aristocracia y la burguesía, mientras que el proletariado (el pueblo) no tenía acceso al saber y la ciencia, por encontrarse en el último peldaño de la estratificación social. De esta manera, la educación se erige para diferenciar funciones entre dirigentes y gobernados de una nación (*Ibid.*: 105).

Para Calderón (1997), hasta la época de la industrialización y la instauración del sistema económico capitalista, la educación no era un problema público. Cuando se introdujo el valor de la producción y el consumo, empezaron a destinarse recursos públicos a la educación de la población, en vista de la necesidad de contratar mano de obra con capacidades operarias y contar con familias adiestradas para el consumo. En este contexto, la Iglesia y el Estado compartieron la función de mantener el *statu quo* del sistema social (*Ibid.*: 106).

En la era contemporánea, con el auge de la globalización, Calderón (1997) sostiene que se forja una conexión entre educación y desarrollo, específicamente, el desarrollo vinculado al crecimiento económico, entendido como la acumulación de capital; por lo tanto, la competencia entre las élites económicas no solo a nivel nacional, sino también regional y transnacional, hace que los países en general vayan dando mayor prioridad a la educación y destinando mayores recursos al servicio educativo. Sin embargo, la inversión de cada Estado en la educación de su pueblo es un factor que diferencia a los países desarrollados, de los que están en vías de desarrollo (108), como si se tratase de una réplica de la pirámide a mayor escala, en la cual perdura el interés de dominación.

Corroborando este criterio -la educación como medio para el desarrollo-, para algunos autores como José Rivero (1999), la educación es también un medio para alcanzar mayor equidad social, dado que se destinan recursos públicos hacia un mayor número de ciudadanos, en favor de fomentar su promoción social (219). Al respecto, economistas afirman que una mejor distribución del ingreso² posibilita el crecimiento anual del PIB entre 6% y 8% en países en desarrollo en un tono como apelando a la conciencia pública sobre la necesidad de una educación para todos (*Ibid.*219).

² Thomas Piketty plantea que la redistribución moderna no consiste en transferir las riquezas de los ricos a los pobres o, por lo menos, no de manera tan explícita; reside en financiar servicios públicos e ingresos de reposición más o menos iguales para todos, sobre todo en el ámbito de la educación (Piketty, 2015: 528).

A pesar de este panorama, los Estados no siempre “han podido asumir” la responsabilidad de garantizar este derecho fundamental y, generalmente, lo han deslindado hacia otros actores sociales, entre ellos la sociedad civil, el mercado y actores internacionales. Según Calderón (1997), desde posiciones más neoliberales, la principal razón por la que el Estado deja que las fuerzas privadas atiendan los problemas educativos es la baja asignación de recursos asignados, la presión de la creciente demanda o porque no resultan funciones esenciales de un Estado mínimo. Por otra parte, desde una visión más social y democrática, se promueve un mecanismo de participación e involucramiento social en el quehacer gubernamental (112).

En cuanto al funcionamiento del Estado, O’ Donnell (2004) sostiene que este tiene limitaciones en la potestad que detenta para llevar el timón en ciertas cuestiones socialmente problematizadas (problemas públicos). Al respecto, considera que el quehacer gubernamental dependerá de ciertos atributos del Estado. En esta línea, de acuerdo a los aportes teórico-conceptuales de Peter Evans (1996), es necesario analizar la coherencia institucional del aparato burocrático y su conexión externa en función de las relaciones que establece el Estado con la sociedad, el mercado y otros actores no estatales que entren en juego. Desde este lugar, analiza la autonomía estatal, que captura el grado de independencia o no que el actor estatal establece con su contexto y perfila tres tipos ideales (siguiendo la heurística weberiana) de Estados en base a los diferenciales grados de autonomía que van configurándose.

Según esta clasificación, los Estados “predatorios” son formaciones con escasa coherencia interna y donde se observa formas de captura y cooptación estatal. Aquí el Estado pierde prácticamente su autonomía, sus agencias son tomadas por los buscadores de renta y la dinámica endogámica de intereses, capturando las agencias y sus recursos se vuelven la regla. Los Estados “desarrollistas”, mientras tanto, presentan una fuerte coherencia corporativa que permite resistir a los intereses particulares, con base en la estructura de una carrera burocrática. Asimismo, alcanzan una extraordinaria capacidad administrativa y usan su conectividad institucional para imponerse a las fuerzas del mercado. A partir de ello, cuenta con una autonomía enraizada en el vínculo virtuoso entre la sociedad y el Estado.

Finalmente, Evans (1996) reconoce un Estado de tipo “intermedio”, que no es puramente predatorio ni desarrollista, sino que combina ambas características. En este sentido, muestran escases de burocracia coherente, con ello denotan insuficiente capacidad institucional para cumplir funciones administrativas y frente a un desempeño deficiente, quebranta la legitimidad necesaria para obtener los recursos e incrementar las capacidades. En consecuencia aflora el aislamiento de la autonomía, lo cual implica que, en ausencia de presiones políticas, los funcionarios, la sociedad civil y organismos externos instrumenten las decisiones de la política, desde donde comprendemos que la eficacia de la autonomía enraizada depende de la índole de la estructura social y el contexto estructural (548).

A partir de la clasificación propuesta por Evans nos conduce a la intención de identificar al Estado ecuatoriano en el primer periodo propuesto en esta investigación (1996-2006), como un actor mínimo en las funciones que ejerce, propio de un régimen neoliberal. Es decir, un tipo de Estado que puede asumir algunos componentes del modelo predatorio o del intermedio, en relación a la debilidad de sus capacidades. Flaquezas bajo las que cuales se amplió el margen de acción de otros actores no estatales y que permitieron su intervención en la definición de la política pública educativa y en su implementación. Por otro lado, en el segundo periodo estudiado (2007-2012), se vislumbra una redefinición del actor estatal y, consecuentemente, una mutación en el vínculo con otros actores intervinientes en el campo educativo. Por lo tanto, es un Estado con mayores fortalezas que podría cumplir con las características de un Estado desarrollista.

Tabla No. 1

Características de los Estados predatorios, desarrollistas e intermedios.

Tipos de Estado	Coherencia interna	Conectividad externa	Autonomía estatal
Estado Predatorio	<p>Apropiación de rentas del Estado.</p> <p>Relaciones informales y cooptación del poder por grupos de élite.</p> <p>Carencia de carrera administrativa para la burocracia.</p> <p>Conformación de la burocracia sin procesos de selección.</p>	<p>No existe conectividad externa en razón de que no responde a las demandas de la sociedad.</p> <p>Se reconoce la tendencia a la privatización de los servicios.</p> <p>Favorece la apropiación de las rentas y los recursos públicos por parte de grupos privados.</p> <p>Conexión informal por carencia de aparato institucional.</p> <p>El Estado hace uso de</p>	<p>El Estado carece de autonomía o esta aparece en su mínima expresión.</p>
Estado Intermedio	<p>Rentas de Estado insuficientes.</p> <p>Escases de burocracia predecible y coherente.</p> <p>La selección se da mediante conexiones</p>	<p>Aparato institucional insuficiente para cumplir funciones administrativas.</p> <p>Crea “reductos de eficiencia” con base en el modernización del aparato estatal.</p>	<p>El Estado presenta una autonomía aislada.</p>

<p style="text-align: center;">Estado Desarrollista</p>	<p>Existe coherencia interna del aparato estatal en tanto corporación burocrática.</p> <p>Profesionalización de sus funcionarios.</p> <p>Reclutamiento meritocrático.</p> <p>Identificación de los agentes y agencias estatales con el interés</p>	<p>Canales institucionales de conexión entre el Estado y la sociedad civil.</p> <p>El Estado asume un papel regulador.</p>	<p>Autonomía enraizada.</p> <p>Vínculo virtuoso entre la sociedad y el Estado.</p>
--	--	--	--

Elaboración propia

Fuente: Evans, 1996

En virtud de que esta investigación requiere operacionalizar las capacidades del Estado en el afán de definir su papel en el campo educativo, sugiere desde allí, tomar como variables empíricas de verificación las subvenciones institucionales concretas que aterrizan en un grupo de capacidades en el ámbito fiscal, burocrático, organizativo y coercitivo. Estas operan en un determinado marco estructural en el que se relaciona el Estado con otros actores de la política pública.

En este sentido, la capacidad fiscal es entendida como el campo en donde fluyen las rentas del Estado y decanta en la disponibilidad presupuestaria para su distribución en los sectores de atención, en donde al modelo habitual de asignación de recursos se lo reconoce como la “disciplina fiscal” de un país (Cárdenas, 2015).

En cuanto a la capacidad burocrática, según Evans (2003), esta está construida sobre la base del reclutamiento meritocrático de los técnicos y funcionarios, las normas profesionales del servicio público y la estabilidad o alternancia. Evans y Rauch (2015), argumentan que estudios de modelos de crecimiento económico destacan factores de la burocracia “*weberiana*”, por lo que sugieren la creación de mejores burocracias que operen en las instituciones públicas al relacionar el crecimiento con la gobernanza. Respecto a la relevancia de la burocracia, Weber la coloca como base institucional para el crecimiento capitalista. Con este sustento, se asume que el rol del Estado no debe ser desconocido ni despreciado aun en un modelo de gobierno bajo cualquier ideología, inclusive una neoliberal. Naturalmente, existen corrientes que colocan al gobierno y su aparataje como opositores al crecimiento en cuanto va más allá de proteger los derechos individuales de propiedad (243).

La capacidad organizativa, involucrada en la denominada conectividad externa del Estado, la encontramos definida a partir de la estructura administrativa con la que cuenta para responder a las demandas sociales y señales del mercado, en su ideal de llevar procesos administrativos transparentes y responsables, por tanto la interpretación de la capacidad organizativa para este estudio tomará la definición que da Oszlak (2015) como “*poder infraestructural estatal*” bajo la asimilación de capacidad con el alcance territorial y la presencia y provisión de los servicios públicos.

Asimismo resulta esencial comprender que un Estado central puede ser débil en forma general (mínimo), sin embargo, puede coexistir con altos niveles de poder *infraestructural* en un sistema gubernamental bajo algunas precisiones expuestas a continuación, las mismas que tienen afinidad con la tipología de un Estado centralizado y altamente desconcentrado definido así por SENPLADES (2014).

A continuación, se exponen algunas condiciones planteadas por Oszlak, bajo las cuales puede existir alto poder *infraestructural* a pesar de la centralidad:

- a) Las unidades de gobernanza local tienen niveles altos de capacidad e intervienen en la sociedad, así como en las vidas diarias de los ciudadanos proporcionando bienes públicos, y
- b) Cuando las unidades de gobierno local forman parte de un sistema estable intergubernamental en el que las unidades están limitadas constitucionalmente a áreas específicas de jurisdicción (Oszlak, 2015: 134)

Por último, la capacidad coercitiva, según plantea Cullen Hendrix (2015), se presupone como elemento esencial de la autonomía, que es variable según la flexibilidad con la que un Estado gerencia en el sector público, de forma independiente o filtrado en sus decisiones por intereses y fuerzas de otros actores sociales nacionales o externos (281). Una mayor capacidad coercitiva representa un escudo para que el Estado cumpla un rol rector en el quehacer gubernamental o en su defecto, tenga alta probabilidad de existencia de conflictos. Según Hendrix, una burocracia con sus cualidades weberianas podrían anticipar o enfrentar técnicamente las rebeliones, las capacidades fiscales desde la disponibilidad de recursos para la adecuada remuneración a los servidores; y, así también, las capacidades organizativas inciden en la coercitividad del Estado (*Ibid.*281).

En tanto que esta investigación pretende la indagación del plano empírico, resulta pertinente, por tratarse de un Estado democrático, la revisión de su Carta Magna o Constitución para tener claras sus competencias generales respecto a la educación. Para el periodo 1996-2006 se encontraba vigente la Constitución de 1998, en donde la educación es reconocida como un derecho fundamental, irrenunciable de las personas y un deber inexcusable del Estado, la sociedad y la familia; declarada también como área prioritaria de la inversión pública al representar un requisito del desarrollo nacional y garantía de la equidad social (Constitución de la República del Ecuador, 1998)³.

Por otro lado, en el año 2008, se aprobó una nueva Constitución en Ecuador, denominada Constitución de Montecristi, por su lugar de origen, que concibe a la educación como: un derecho permanente de las personas, área prioritaria de la inversión estatal, garantía de la inclusión y un espacio de participación de las familias (Constitución de la República del Ecuador, 2008). Es destacable la obligatoriedad que tiene el Estado, según la norma constitucional, de garantizar educación de calidad y calidez para todos. En este sentido, la educación es vista como la condición inicial para alcanzar el bienestar, algo que solo se puede garantizar si la educación es de calidad.

³ Según un análisis efectuado por la revista judicial Derecho Ecuador, publicada por el diario La Hora, en relación a las Constituciones previas a la de 1998, “las constituciones de 1978 y la codificación de 1996 (que introdujo algunas reformas) tienen elementos muy parecidos: se reitera el principio de que "la educación es deber primordial del Estado y la sociedad, derecho fundamental de la persona y derecho y obligación de los padres" (art. 27 de la de 1979, en esta se encontraba únicamente como obligación del Estado y art. 40 de la de 1996); en la Constitución de 1979 se introdujo la obligación de que el presupuesto del Estado se destine al menos un 30 % de los ingresos corrientes al sector educativo; se mantuvo el carácter laico de la educación pública (por supuesto no en un sentido anticlerical, sino en que el Estado no fomenta ni ataca ninguna religión); en la de 1979 se amplía el principio de la gratuidad de la educación a todos los niveles , inclusive el universitario; se garantiza la educación particular y se ofrece asistencia en caso de la particular gratuita” (LA HORA, 2005:1).

Como se puede observar, en los dos periodos propuestos en este estudio, se contó con marcos regulatorios aparentemente similares en varios aspectos, esencialmente, en su vértice de origen, dado que en ambas normas constitucionales la educación es entendida como un derecho. No obstante, en la de 1998, el Estado “reconoce” el derecho a la educación, mientras que en la de 2008 busca “garantizar” el derecho a la educación, infiriendo que el “cómo hacer” es el punto de inflexión y que posiblemente el reconocimiento está por debajo de lo que representa garantizar el derecho. Adicionalmente, hay que contemplar la posibilidad de que cuando se habla de que el Estado toma la rectoría de las políticas educativas no necesariamente se da por cumplida la garantía de este derecho, considerado como habilitante de otros derechos⁴.

Esta brecha que oscila entre el reconocimiento y la garantía del derecho a la educación, probablemente, se debió a la ausencia de leyes y reglamentos integrales que le restaron al Estado, las condiciones para brindar una gestión adecuada, en términos simples de la administración pública⁵. Desde este punto de vista, la aprobación del Plan Decenal de Educación (2006) y la expedición de Ley Orgánica de Educación Intercultural Bilingüe (2011) se catapultaron como avances sustanciales para el Sistema Nacional de Educación, hechos que tuvieron lugar en el segundo periodo de análisis. Para profundizar en el estudio se dará mayor claridad al caracterizar en el capítulo 2 y 3 las capacidades del Estado como contexto general y específico en el que se desenvuelven las experiencias de evaluación de aprendizajes, como recurso al que recurre el Estado y la sociedad para mejorar la educación.

En este contexto, también aparecen los organismos internacionales, aunque de ellos no se habla expresamente en el texto constitucional. Sin embargo, estos son parte de la sociedad civil internacional. Como se detallará más adelante, estas instituciones financiaron varios programas gubernamentales y brindaron asistencia técnica en el ámbito educativo, incluso, reemplazaron al Estado y al Ministerio de Educación en el diseño y hasta implementación de acciones estatales en dicha área.

⁴ La educación es un derecho habilitante, es decir, quien no acceda a la educación probablemente no acceda a otros derechos y no tenga oportunidades de máximo desarrollo. No podrá seguir sus estudios y tendrá menos posibilidades de un trabajo digno (Unicef, 2015).

⁵ Las leyes aportan en el proceso de convertir una política en operativa y de asegurar que esa operatividad se concrete en logros demostrables en los plazos esperados y con los recursos necesarios (Olavarría, 2010).

La actuación de los organismos internacionales en materia educativa se justificó en pro de alcanzar la calidad de la educación. Respecto al momento en el que aparecen los organismos en el direccionamiento y gestión de las políticas públicas de educación, singularmente coincide con el momento de reducción del Estado. Por esta razón dedicaremos el siguiente acápite al análisis de los organismos que adquirieron cierto protagonismo en las experiencias de evaluación de aprendizaje que implementa Ecuador durante el periodo estudiado, tratando de comprender cuál es su lógica de operación.

1.2 Los organismos internacionales y su creciente protagonismo en la educación pública

El rol de los organismos internacionales en el sector de educación de facto varía conforme los tipos de agencias, dentro de los cuales, para este estudio distinguimos dos: están aquellos enmarcados en actividades de cooperación y las agencias de crédito. Sin embargo, a lo largo de esta investigación se identificó que ambos tipos de organismos participan en el campo educativo bajo la figura de “apoyo al desarrollo”. Por tanto, se propone asimilar el proceso de participación de las agencias internacionales avocando a los términos de cooperación internacional, para ello, se tomará como base la definición epistemológica proveniente de la Real Academia Española, de donde cooperar es: “obrar juntamente con otro u otros para un mismo fin”. Así pues la cooperación internacional involucra diversos sujetos entre los que se distinguen al que coopera, como “cooperante” y el que recibe la cooperación como el “cooperado”, mientras que las formas de cooperación se basan en el establecimiento de relaciones entre países u organizaciones conformadas por ellos, que en su gran mayoría guardan una relación jerárquica de países desarrollados a países subdesarrollados (cooperación Norte-Sur), en donde se genera un compromiso de ayuda en las ciertas áreas críticas y que se espera contribuirá al progreso. Por lo general su gestión es de carácter financiero, pero también, como se dio en el campo educativo, puede adoptar un carácter técnico.

Por lo tanto, para este tema de estudio se considerará que la expresión organismos internacionales “se refiere a aquellas agencias que son creadas y sostenidas por diversos países, como respuesta a objetivos similares en un ámbito regional o mundial” (Maldonado, 2000: 52). Dentro de esta definición es importante hacer hincapié en que al hablar de los organismos internacionales no se hace referencia a entidades con características necesariamente comunes, pues se conoce a lo largo de su trayectoria que existen diversas definiciones en sus posturas y en relación a su participación en la formulación de políticas educativas. Asimismo, se conoce la responsabilidad que han tenido estos organismos en los procesos de cambio en la educación de las distintas naciones, sin asumir o ser considerada como un proceso unidireccional, al tener en cuenta la coparticipación de los gobiernos de cada nación (*Ibid.*: 53).

Al respecto José Luis Coraggio (1995), señala que los “gobernantes, intelectuales y técnicos nacionales son “corresponsables” de las consecuencias y establecimiento de las políticas” (20), que el organismo ha promovido en los diversos países subdesarrollados. De esta manera, la participación de los organismos internacionales podrá considerarse desde la existencia de vínculos entre el gobierno nacional y las agencias internacionales, cuyos aportes refuerzan y se alinean a la política nacional, hasta aquellas acciones que exceden a este propósito y obedecen a una persuasión en favor de intereses distintos como el de continuar con la corriente globalizada de desarrollo humano, o el de “instrumentar la política económica” a manera de un “caballo de Troya del mercado y el ajuste económico en el mundo de la política y la solidaridad social” (Coraggio,1995: 3).

Desde luego, la pobreza es la problemática sobre la que los países y los organismos internacionales han generado iniciativas de ayuda, principalmente dirigidas a los países subdesarrollados, a través de lo que se ha denominado a nivel mundial como “cooperación internacional para el desarrollo”. El desarrollo, como se ha mencionado anteriormente, involucra en diversos casos a la educación como objetivo de intervención y mecanismo de actuación. De cualquier modo, la ayuda suele tener una connotación positiva per se, sin embargo, este análisis pone en debate criterios que pueden contraponerse a esta aseveración, sobre todo con relación a la efectividad de la cooperación (crédito y asistencia técnica) y los problemas atendidos en materia de educación⁶.

Sin perder la lógica de este relato que procura ir desde lo general a lo específico diremos que, los organismos internacionales adquieren fuerte relevancia en la discusión mundial sobre las políticas económicas y sociales, de donde encontramos como hito, el establecimiento de las diez medidas como soluciones al problema de la deuda externa, que buscaban el desarrollo económico de la zona latinoamericana, conocido como el Consenso de Washington que data de 1989, impulsado desde el Estado de Washington, D.C. (Estados Unidos) a través del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos (Gentili, 1996). Para algunos críticos, dichas medidas guardan relación con principios neoliberales dado que “la cooperación debía motivar la adopción de las políticas neoliberales y apoyar una reforma del Estado coherente con las mismas, condicionando la ayuda a la implementación de los planes de ajuste estructural en los países en desarrollo” (Tessara, 2012: 47).

⁶ “La cooperación al desarrollo a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) desembolsó alrededor de 700 millones de dólares para la erradicación del analfabetismo y la educación en general. Los resultados de ésta experiencia de cooperación no son muy alentadores. En el año 2009, el Ministerio de Educación, señaló en su informe que el analfabetismo está sobre el 11% y que la Educación en Ecuador es dramática, después de casi más treinta años de esta cooperación, el país sólo avanzó 2 dígitos más” (Soto, 2011:1).

En el ámbito educativo, Maldonado plantea que el tema de las agencias internacionales de crédito permite articular el debate sobre la internacionalización de las tendencias educativas contemporáneas, que permearon en las políticas nacionales de la mano con el acceso al préstamo. Considerando las diferencias existentes entre los diversos organismos, entre aquellos que otorgan financiamiento y los que realizan estudios y emiten recomendaciones (Maldonado, 2000:1) se dirá que estos últimos se enmarcan dentro de la cooperación técnica. En todo caso, el centro o la crítica principal se argumenta en que los criterios emitidos por las agencias internacionales no se alejan tanto de ser nuevos “recetarios” como el económico y que finalmente han logrado colocarse en las agendas políticas de los distintos países (*Ibid.*:1).

Corroborando este pensamiento y apegado a lo ocurrido en la implementación de programas o proyectos ligados al mejoramiento de la calidad educativa en Latinoamérica, un estudio de la Universidad Nacional de Colombia (2009) señala que durante la década de los años noventa, en varios países de la región, se construyeron sistemas nacionales de evaluación educativa, en consonancia con la instauración del concepto de “calidad de la educación” a nivel global.

Esto, según dicho estudio, puede ser catalogado como una “impostura” debido a que en ese tiempo, los países de la región presentaban además de crisis política, altos índices de pobreza y, por ende, los proyectos educativos eran muy débiles y estaban centrados en ampliar la cobertura y reducir el analfabetismo (Universidad Nacional de Colombia, 2009). Es decir, se cuestiona la pertinencia de las medidas implementadas con las problemáticas nacionales. En este caso, en lugar de fomentar el acceso y la equidad en la educación, a pesar de este panorama, se dio el salto hacia la discusión de la “calidad”, entendida como logros de aprendizajes.

Según los hallazgos de esta investigación, las evaluaciones de logros de aprendizaje, adquieren protagonismo en torno a las acciones de los organismos de crédito internacional como el Banco Mundial (BM)⁷ y las de organismos de cooperación técnica, como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

El BM, a lo largo de la historia, ha estado sumergido en cientos de proyectos a nivel mundial, lo que le ha permitido al organismo producir documentos y estudios técnicos sobre políticas educativas que vinculan al conocimiento con el desarrollo y que sirven de guía para sus sujetos de crédito a la hora de plantear políticas, programas y proyectos.

Como práctica elemental de los proyectos que financia el BM, se distingue la inclusión en el costo del préstamo los valores incurridos por la implementación de una dependencia administrativa que opere por fuera de la institucionalidad del país beneficiario, encargada de la ejecución del proyecto, a través de la cual procura salvaguardar y controlar el uso de los fondos otorgados. Aquí, se muestra como hito de esta agencia internacional, el crédito otorgado para el levantamiento de Francia, luego de la Segunda Guerra Mundial, por un valor de 250 millones de dólares. A dicho préstamo le acompañó un equipo de funcionarios del banco para auditar el uso de estos fondos y garantizar que se empleen correctamente (Mueller, 2013), lo cual además de ser una práctica permanente del organismo, ha sido un elemento de interpretaciones que distorsionan su autodefinición como una organización sin fines de lucro.

En cuanto a las estructura del organismo, encontramos como accionistas principales a Estados Unidos, Japón, Alemania, el Reino Unido, entre otros, así también aparecen instituciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional para la Reconstrucción y Fomento (BIRF), creadas en el seno del Banco Mundial (Danher, 1994), los cuales han aportado también en las políticas educativas en Ecuador.

⁷ El Banco Mundial o World Bank, organismo fundado en Bretton Woods, en New Hampshire, Estados Unidos en 1944, representa una de las principales agencias internacionales de financiamiento con varias líneas de crédito, entre estas, la línea destinada a la atención del sector educativo.

Por otro lado, resulta interesante observar la relación del BM con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)⁸, dado que comparten información en materia de educación y ciencia. El BID “utiliza casi íntegramente los indicadores del Banco Mundial” (BID, 1996: 2). En consecuencia, emiten criterios y recomendaciones concordantes, por ejemplo, en el sentido de que la cobertura de la educación ha crecido pero su calidad se ha deteriorado o bien, la urgencia de que se establezcan mecanismos de estandarización de los distintos sistemas educativos tales como los exámenes nacionales como lo manifiesta Rojas (2007).

Justamente, la actuación de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) es relevante cuando nos referimos a las experiencias de evaluaciones estandarizadas de aprendizaje en las que ha participado Ecuador. La UNESCO⁹ tiene como propósito central el de “contribuir a la paz y a la seguridad, promoviendo la colaboración entre las naciones a través de la educación, la ciencia y la cultura” (UNESCO, 2014: 8) y difiere de los otros organismos mencionados, dado que no representa taxativamente una perspectiva económica, sino que promueve un planteamiento social y humanista de la educación.

Es también una característica de la UNESCO, su aporte de carácter técnico, a partir de la realización de estudios enraizados en las transferencias e intercambio de conocimiento especializado en generar y emitir recomendaciones a sus aliados (Rojas; 2007). Dicha tarea se llevó a cabo con mayor preponderancia a partir de la creación del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), conformada por miembros técnicos, enlazando en red a los Sistemas Nacionales de Medición y Evaluación Educativa de los países de América Latina y el Caribe.

⁸ El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con sede en Washington, creado en 1959 tiene como objetivo primordial “acelerar el proceso de desarrollo económico y social de sus países miembros de América Latina y el Caribe” (BID: 1994: 4). Dentro de las políticas del Banco, la educación y la transferencia tecnológica son importantes, aunque en la distribución sectorial (del período 1961-1993), el rubro de esta área representa tan solo el 5% del total de inversiones; mientras que la energía (23%), la agricultura y pesca (17%) y el transporte y las comunicaciones (14%) tienen las mayores proporciones. Sin embargo, en informes posteriores a este período se anuncia que de 1994 a 1996 se había incrementado notoriamente el financiamiento del BID para educación llegando al 9% (BID: 1994: 5)

⁹ Organismo creado en 1945 como el órgano cultural de las de la Organización de Naciones Unidas (UNESCO, s/f).

De la mano de estos y otros organismos, tienen origen las propuestas internacionales que habrían instalado la discusión sobre la calidad de la educación en la región¹⁰, después de haber pasado un largo tiempo concentrando esfuerzos en ampliar el acceso con enfoque de inclusión, la calidad aparece en la palestra mundial a través del Acuerdo Mundial Educación Para Todos (EPT), en 1990 en el que se fijan las siguientes metas:

- i) Ampliación de los programas orientados a la primera infancia
- ii) Universalización de la educación primaria obligatoria y gratuita
- iii) Reducción del analfabetismo
- iv) Ampliación de los servicios para educación básica para jóvenes y adultos
- v) Eliminación de la disparidad entre niños y niñas para lograr la igualdad
- vi) Mejorar la calidad de educación (Grupo Faro, 2016:25)

Es a través de la meta seis de este acuerdo, que la calidad atrae la atención y propone la relación con el aprendizaje como necesidad básica de la educación, a partir de lo cual se introdujo al “nivel de aprendizaje” como indicador para medir la cercanía al cumplimiento de esta meta. Siguiendo esta perspectiva, diez años más tarde en el Foro Mundial de Educación, que tuvo lugar en Dakar (Senegal), los países participantes reafirmaron su compromiso con las metas EPT hasta el 2015. Su pacto incluía en la hoja de ruta la evaluación del estado de la calidad de la educación y encargaron a la UNESCO el monitoreo del cumplimiento de las metas. Ecuador integró este acuerdo, y desde allí asume los compromisos como parte de su agenda doméstica de política educativa (Minteguiaga, 2014).

¹⁰ Sin duda, las preocupaciones por la calidad de la educación datan de mucho antes de la Conferencia Mundial EPT, pero es desde este acontecimiento cuando ésta comienza a cobrar sentido y alcance puertas del cambio de siglo (Minteguiaga, 2014).

En consecuencia, el concepto de calidad de la educación con el que se venía tratando a los sistemas educativos toma un nuevo sentido como como se podrá constatar en la revisión de las propuestas relacionadas a la calidad, implementada en Ecuador. Estas marcarán concordancia con los compromisos asumidos por los países asociados en esta iniciativa internacional. En relación a los diversos enfoques con los que el Estado manejó la calidad de la educación, a continuación, se revisarán brevemente algunas discusiones de carácter conceptual en este ámbito.

1.3 La discusión sobre la calidad educativa

Como se ha dicho, en los últimos años la calidad educativa ha sido un tema de amplia discusión. “La calidad” ha estado presente, argumentando todo tipo de acciones educativas, más allá de su real alcance y enfoque. En añadidura, comunicacionalmente se ha posicionado en el inconsciente colectivo el supuesto de su presencia en toda reforma, de tal manera que caben pocos espacios para cuestionarlo. Al respecto para Escudero (1999), la calidad es catalogada como un término emblemático en el discurso político y elástico en la práctica educativa. Tal amplitud estaría dada en gran parte por la coexistencia de los diversos componentes y actores del sistema educativo, en el que se involucra de manera directa a los estudiantes, sus docentes, las escuelas, los programas educativos, el modelo de administración, así como las conexiones de la educación con la sociedad y las estrategias pedagógicas.

Estos como algunos de los elementos del procesos educativo que debieran ser orquestados y orientados hacia el logro de criterios (indicadores) y aspiraciones (estándares), en cuya dinámica asociada a la teoría de calidad total, determinaría un carácter “ubicuo” de calidad (Escudero, 199; 3), además de su presumible cualidad “mutante” como la hemos catalogado, en función de la revisión del concepto de calidad en el escenario ecuatoriano, que al parecer transcurre con la divergencia en los objetivos de las reformas educativas, o al menos de aquellas que se han revisado a lo largo de esta investigación.

Esta apreciación se apoya también con la literatura que pone a disposición Escudero (1999), quien a la luz de la historia distingue y relata una primera asociación de la calidad educativa con el desarrollo económico, en la que hay una equivalencia con la inversión del Estado en la formación de talento humano, visto como elementos de la productividad, bajo este contexto es de suponerse la interacción y participación de actores por fuera de él, participando en las reformas y demandas educativas. Posteriormente, emerge otro sentido de la calidad, esta vez como instrumento para la compensación social o equidad que equivale a la cobertura y el acceso, es decir, la dirección de los esfuerzos estatales y no estatales van hacia la ampliación del servicio educativo.

Más adelante, contorna al sector educativo la preocupación en aspectos organizacionales y de gestión que traen y ponen sobre la mesa la relación de la calidad educativa con la eficiencia y la eficacia. A través de esta doble dimensión, por un lado, se inspecciona el “adecuado” uso de los recursos y, por el otro, supervisa los resultados finales que produce el sistema educativo (Escudero; 1999).

Para un Estado que busca la eficiencia aparecerán prácticas de gestión como la autonomía escolar, la descentralización y en torno a la eficiencia, el acercamiento a la comunidad y, en general la participación social, entre otras prácticas que, finalmente, autores como Minteguiaga (2014), las pone en el marco de las libertades y el poder social, a partir de lo cual se discute la entrega de un asunto público sensible a actores sin experiencia real en el campo, lo que supone incurrir en el beneficio de la autonomía sin certificar capacidades previas.

Finalmente, en un momento dado, la calidad de la educación se mide en términos de aprendizaje, es decir, encuentra un nuevo equivalente con los logros de aprendizaje, tal como nos mostraba la revisión de la agenda internacional, que instauró con ella la aplicación las evaluaciones a gran escala. En este marco, “de manera operacional, se define la calidad como el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos en los planes y programas vigentes, en tanto que los logros escolares se determinan por el dominio que alcanzan los alumnos (...)” (Fabara, 2003: 304, en Minteguiaga, 2014).

Por lo tanto, se deduce que las evaluaciones de desempeño o de logros de aprendizaje de los estudiantes reflejarán la labor de los docentes y todo lo demás que ocurre en el sistema educativo. Esta equivalencia de la calidad con la evaluación de aprendizaje, acoge un efecto reduccionista según Perassi (2008), ya que la evaluación simplifica la complejidad del concepto de calidad educativa a un puntaje que refleja sólo parcialmente una dimensión de la misma.

Ahondando en las controversias alrededor de la discusión de la interpretación de la calidad, resulta interesante ver cómo nuevamente un asunto público del que se dice responsable el Estado recae sobre otros actores. Para el caso de los exámenes de aprendizajes, recae la responsabilidad sobre el evaluado, los docentes, directivos, escuelas y las familias, mientras el Estado asume un rol algo esquivo, apegado a la supervisión y el control sobre lo que tiene el deber de rendir cuentas en términos tangibles o visibles. Este carácter esquivo, denota el utilitarismo que se le atribuye a las evaluaciones de logros académicos, en tanto que si los resultados son positivos legitiman el buen y óptimo uso de los recursos públicos, mientras que si son negativos se atribuyen a falencias de los otros actores de sistema nacional de educación.

Por lo tanto, en este punto tomará sentido, empezar a exponer a un nivel más crítico los cuestionamientos que se le hace al Estado comprometido con la educación de calidad desde una óptica ideológica.

1.4 Paradigmas de la calidad educativa

En el transcurso de las interpretaciones y carácter de la calidad educativa, ésta se ha colocado como problema público y como centro de la discusión social, cuestionando el modo de atención que ha brindado el Estado educador. En este estudio, para comprender la dinámica que mueve al actor estatal y su forma de relacionarse con otros actores, recurrimos al análisis de las acciones emprendidas bajo la óptica que nos conceden los paradigmas de la calidad educativa, siguiendo la línea de Francesc y Puig (1998), ya que los paradigmas son esquemas que nos ayudan a entender y explicar ciertos aspectos de la realidad en términos imaginarios, y que en el campo de análisis de política pública normalmente representan puntos de quiebre entre la comprensión política y la acción política (Romero, 2004). En tanto constituyen modelos de problemas y soluciones que operan durante un periodo específico de tiempo, que adquieren una especial legitimidad y que establecen una referencialidad ineludible a nivel teórico conceptual acerca de la forma de actuar del Estado sobre un problema público, en este caso, específico de la educación de calidad.

En este contexto, es importante referirse a dos paradigmas que tienen origen a partir de una crítica al Estado responsable de la educación, que hablan del fin de la confianza y el optimismo ciudadano, frente a las altas inversiones y a los invisibles resultados, tal como lo han criticado autores como Paladines (2002), refiriéndose a la efectividad de las intervenciones en el ámbito educativo de otros actores como organismos no gubernamentales o las mismas agencias de crédito.

El primer paradigma que enmarca el actuar del Estado frente a la demanda de una educación de calidad es el de la “responsividad” (*responsiveness*). Este se distingue por el interés de mejorar la capacidad de respuesta frente a la necesidad propiamente dicha (Fisichella, 1990). Es decir, bajo este paradigma el Estado estaría preparado para atender a la problemática educativa, portando como característica primordial la conexión con el núcleo del problema, situación que se lograría según Puig (1998), a través del acercamiento de los centros educativos a la comunidad, a su contexto y, para ello lo deseable será optimizar los procesos y productos educativos, proyectando reformas hacia la descentralización o la participación de los diferentes agentes implicados en el gobierno de los centros educativos (41).

Detrás de la cercanía del Estado a este paradigma, motivados por el interés de la adaptabilidad del servicio a los contextos, asumen soluciones como: la privatización, competitividad, descentralización, autonomía escolar, entre otras. No obstante dichas acciones propician el otorgamiento de la administración educativa a agentes económicos, a la comunidad, a las escuelas, en cuyo caso el punto cuestionable es que se le atribuya tal responsabilidad a actores sin referentes empíricos concretos y claros para que ocuparan un rol rector de la política pública educativa.

El segundo paradigma es el de la “responsabilidad” (*accountability*), el cual conlleva un enfoque de atención de las demandas fundamentado en la rendición de cuentas, en la transparencia asociada al control, que encontró como mecanismo la evaluación de resultados. Por ende, apegado a una nueva pose del Estado en el campo educativo, cuya principal consecuencia es un cambio sustancial en las fórmulas de gobierno y de gestión de los sistemas escolares, se da cabida a la auditoria participativa y a la evaluación en el marco de la democracia, régimen que por sí mismo promueve a que los gobiernos respondan ante los ciudadanos. Por tanto, los Estados actuando sobre este paradigma muestran prioridad por los resultados tangibles, como las mediciones (a través de cifras), a través de las cuales procuran demostrar el cumplimiento de deberes y obligaciones.

Una vez conceptualizados los dos paradigmas de la calidad educativa se han asociado a la interpretación del afán que tuvieron otras políticas educativas, además de las relacionadas a los procesos de evaluación de aprendizajes. En este sentido se identificó que en el primer periodo de estudio (1996-2006), prima el interés por ampliar la cobertura del servicio, incluso a costa de los créditos otorgado por las agencias internacionales de crédito bajo un escenario socioeconómico complejo.

Con ello, se puede presumir que el Estado ecuatoriano con capacidades mínimas tiene apegos al paradigma de la responsividad dado que también recurre a apuestas por la privatización, descentralización, autonomía escolar. Sin embargo, se ha notado además que el Estado recurrió casi por consecuencia a salvaguardar su función de supervisión y control a las escuelas. Por consiguiente tanto, los programas de la época incorporaron medidas en esta línea, a partir de donde se marca con fuerza el predominio del paradigma de la responsabilidad.

Por otro lado, para el siguiente periodo (2007-2012), se evidencia una asociación indiscutible al paradigma de la rendición de cuentas o “responsabilidad”, desde el interés en la dimensión material o tangible de la educación como mecanismos para legitimar la inversión pública. Por ejemplo, se citarán dos proyectos que nos dan las pautas para identificar la relación con este paradigma: Unidades Educativas del Milenio (UEM), que tuvo como objetivo fortalecer los aspectos materiales de la educación concentrados también en la infraestructura de la escuela y; mencionaremos también al programa de evaluación de aprendizajes denominado “Sistema Nacional de Evaluación educativa y Rendición de Cuentas” -Ser Ecuador. Este último, se concentró en la medición del producto del proceso enseñanza-aprendizaje mediante la aplicación de pruebas estandarizadas a estudiantes y docentes para obtener información acerca de la calidad educativa del país.

A continuación, se presentan algunas de políticas, programas y proyectos que ayudaron a tener esta apreciación.

1.5 Políticas/programas vinculados a la calidad de la educación en Ecuador

1.5.1 Propuestas educativa en el periodo 1990-2006

Realizar un breve análisis por los principales programas vinculados a la calidad de la educación en Ecuador significó un gran aporte para esta investigación. En primer lugar, para reconocer en el ámbito local las diversas asociaciones y equivalencias tratadas en la discusión de la calidad de la educación y, por otro lado, sustentar la postura del Estado en relación a los dos paradigmas de la calidad, habiendo planteado el énfasis en el predominio del paradigma de la responsabilidad (*accountability*) o rendición de cuentas, tanto en el periodo de 1996 a 2006 y en el periodo de 2007 a 2012.

Ciertamente, en la década de los noventa, se encapsula mucho de lo ocurrido en nuestro primer escenario de estudio, momento en el cual, a pesar que la política económica era el centro del discurso del gobierno, las políticas educativas tuvieron cabida por la coyuntura internacional. Según Segovia (2016), en este mismo punto, la calidad de la educación en Ecuador se decía repercutida aparentemente, por la organización administrativa a causa de la excesiva centralidad (26).

Frente a esta situación, el Estado presta atención a los principios de gestión, involucrando directamente el sentido de la eficiencia de los recursos respecto a la ejecución, que incita el aporte de la sociedad civil y, con ello, marca los inicios de la descentralización con la que se instala la autogestión de los centros educativos (Cevallos, 2016). En este marco “autonomía”, otorgada como factor que, a final de cuentas, indujo a la privatización y comercialización del servicio escolar y provocó que “los ecuatorianos tengan acceso limitado e inequitativo a los servicios educativos que parecían de baja calidad” (Cevallos y Bramwell, 2007: 330).

Los proyectos llevados adelante entre 1990 – 2006, en su mayoría fueron financiados por fuentes externas, además, en su mayor parte, los propósitos de cada propuesta encarnan en aspectos relacionados tanto con las prácticas del paradigma de la responsividad y responsabilidad. En este ámbito, se destacan la descentralización y desconcentración, combinadas con la supervisión anclada con la producción de estadísticas, y el uso de evaluaciones que vigilaban la eficiencia de crédito con el que se financiaron.

Asimismo, se hace énfasis también en la permanente preocupación por la cobertura de la educación, desde la inclusión de grupos excluidos y, finalmente, se identifican algunas propuestas, que pasaron también por promover algunos ejes transversales de la educación, como el cuidado de la salud y el ambiente. Aquí también las agencias internacionales, organismos no gubernamentales (ONG), universidades aparecen como promotores responsables de la garantía de la calidad educativa.

Se revisaron en total diez iniciativas asociadas a la calidad de la educación emprendidas en esta época (Minteguiaga, 2014), entre ellas, se destacan:

- Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica (PROMECEB), que buscó la eficiencia del sector educativo desde la descentralización, mediante unidades técnico administrativas que operaron a través de la instalación de los Centros Educativos Matriz (CEM) y la participación activa de la comunidad;
- Proyecto de Educación Básica: Proyecto de Desarrollo, Eficiencia y Calidad (EB PRODEC), que propuso optimizar la eficiencia del sector educativo mediante la creación de CEM, producción de textos y mejora de los sistemas de información estadística del sector, además de la aplicación de las pruebas APRENDO;
- Programa de Redes Escolares Autónomas Rurales o Redes Amigas, que impulsó el vínculo de la escuela con la sociedad civil, mediante la modalidad de desconcentración de la gestión ligado a la autonomía;
- Programa de Escuelas Saludables (EPS), que se concentró en la calidad de vida de la comunidad educativa, mediante la conversión de las escuelas en entornos saludables;

- Programa Nacional de Escuelas Unidocentes, que apareció como propuesta para incrementar la cuota de acceso a la educación de grupos excluidos, habilitando la oferta educativa de educación básica en zonas rurales mediante la asignación de docente;
- Programa de Escuelas Lectoras, bajo este mismo sentido de inclusión, buscó mejorar las habilidades de comprensión lectora y destreza escrita, mediante metodologías teórico prácticas impartidas a los maestros prioritariamente de sectores con alto índice de pobreza;
- Programa de Escuelas Verdes, complementó la atención al sistema educativo, incorporando el eje de educación ambiental. Este se aplicó únicamente en la provincia de Azuay;
- Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica en el Azuay (PROMEBAZ); otra iniciativa focalizada en la provincia del austro, preocupada por el cumplimiento de la reforma curricular de 1996;
- Programa de Cooperación en la Educación Técnica Agropecuaria de la provincia de Loja (PROCETAL), con una visión productiva, se planteó mejorar la educación técnica agropecuaria en la provincia de Loja;
- Aulas Hospitalarias, con enfoque de educación inclusiva acercó el servicio educativo a los niños con limitaciones para acudir a la escuela a causa de enfermedades.

Tabla No. 2

Propuestas educativa relacionada a la calidad en el periodo 1990-2006.

Proyectos		Año de implementación	Objetivo	Promotor
Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica	PROMECEB	1991	Descentralizar la educación mediante unidades técnico administrativas (CEM) y la participación activa de la comunidad.	Banco Interamericano de Desarrollo BID

Proyecto de Educación Básica; Proyecto de Desarrollo, Eficiencia y Calidad	EB-PRODEC	1992	Optimizar la eficiencia del sector educativo mediante la creación de CEM, producción de textos y mejora de los sistemas de información estadística del sector (supervisión). Aplicar Pruebas APRENDO.	Banco Mundial
Programa de Redes Escolares Autónomas Rurales	RAER-Redes Amigas	1998	Vincular a la escuela con la sociedad civil, mediante la modalidad de desconcentración de la gestión, ligado a la autonomía.	BID
Programa de Escuelas Saludables	EPS	2000	Mejorar la calidad de vida de la comunidad educativa, mediante la conversión de las escuelas en entornos saludables.	Unicef, Banco Mundial y Unesco
Programa Nacional de Escuelas Unidocentes	-	2001	Habilitar la oferta educativa de educación básica en zonas rurales mediante la asignación unidocente.	Ministerio de Educación
Programa de Escuelas Lectoras	-	2003	Mejorar las habilidades de comprensión lectora y destreza escrita, mediante metodologías teórico prácticas impartidas a los maestros prioritariamente	USAID

			de sectores con alto índice de pobreza.	
Programa de Escuelas Verdes	-	2002	Implementar la educación ambiental en el proceso de enseñanza para la provincia de Azuay.	VVOB, Universidad de Cuenca
Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica en el Azuay	PROMEBAZ	2003	Reforzar la aplicación de la reforma curricular de 1996 en la Educación Básica desde el desempeño docente hacia el entorno de aprendizaje.	
Programa de Cooperación en la Educación Técnica Agropecuaria de la Provincia de Loja	PROCETAL	2003	Mejorar cualitativamente la educación técnica agropecuaria en la provincia de Loja	UNL-MEC
Aulas Hospitalarias	-	2006	Brindar educación al infante enfermo con enfoque de educación inclusiva	MEC

Elaboración propia.

Fuente: Minteguiaga, 2014.

1.5.2 Propuestas educativa relacionada a la calidad en el periodo 2007-2012

Al analizar la época, a partir de 2007, la calidad educativa aparece como objetivo prioritario entre las propuestas educativas planteadas en Ecuador, según Minteguiaga (2014). Estas tomaron un fuerte impulso en 2008, con la recuperación del Estado y una reconceptualización de la educación como derecho humano y como servicio público. Desde entonces, con rigor se han generado las condiciones legales necesarias para la aplicación de las ocho políticas del Plan Decenal de Educación (2006), aprobado por consenso nacional. A partir de este instrumento estratégico, se distingue la amplitud de las dimensiones y ejes ligados al servicio educativo de calidad.

A continuación se exponen las Políticas del Plan Decenal de Educación 2006 (Ministerio de Educación, 2007):

1. Universalización de la Educación Inicial.
2. Universalización de la Educación Básica.
3. Aumentar el Bachillerato a por lo menos el 75% de la población en edad correspondiente.
4. Erradicar el analfabetismo y fortalecer la educación para adultos.
5. Mejorar la infraestructura física y equipos de las escuelas.
6. Mejorar la calidad y la equidad en la educación e implementar un sistema nacional de evaluación y rendición de cuentas.
7. Elevar el estado de profesionalización docente y mejorar la formación inicial del profesorado, el desarrollo profesional, las condiciones de trabajo y la calidad de vida de los docentes.
8. Aumentar anualmente el 0,5 por ciento del PIB a educación hasta alcanzar al menos el 6%.

Con base en estos lineamientos, se enrumbaron en estos años los proyectos propuestos e implementados desde el Estado que reasumió la rectoría en el campo educativo y da pie a la redefinición del papel de los organismos internacionales en todo el país (Revisar la labor de la SETECI, que se expone en el tercer capítulo de esta investigación).

Los programas y proyectos llevados a cabo en el periodo 2007 a 2012, relacionados a la calidad de la educación en Ecuador, en su mayor parte, fueron financiados por el Estado y ejecutados a través del propio Ministerio de Educación. En cuanto a los propósitos de las iniciativas analizadas, hallamos que estas abarcan otros ejes que habrían incidido en la recuperación del prestigio de la educación pública. Se identifica también el interés por la eficiencia a través del cumplimiento de indicadores y estándares otorgados en los modelos institucionales de las escuelas.

Del mismo modo, se destaca la preocupación por los elementos material de la calidad, que prevalecen con la búsqueda de los elementos tangibles dados a partir de la nueva infraestructura de los centros educativos. Adicionalmente, se consolida el sistema de rendición de cuentas con la aplicación de evaluaciones que determinaron el nivel de aprendizaje de los estudiantes, que resulta consonante con la influencia del paradigma de la responsabilidad y rendición de cuentas muy marcado y preponderante, lo que evidencia la continuidad de un Estado evaluador, en términos de Puiggrós, (1997).

Se revisaron, en total, seis propuestas asociadas a la calidad de la educación que tuvieron lugar en el segundo periodo de estudio (Minteguiaga, 2014). Entre estas, se consideraron:

- Programa Escuelas Gestoras del Cambio, que buscaba fortalecer la capacidad de las escuelas y mejorar el desempeño de estas para lograr un cambio educativo, mediante un sistema de acompañamiento e involucramiento de todos los actores;
- Programa Escuelas Solidarias, que promovió el desarrollo del aprendizaje-servicio en el sistema educativo nacional para reforzar la formación en valores;
- Proyecto Unidades Educativas Del Milenio, con el propósito de fortalecer los aspectos materiales de la educación, concentrándose en la infraestructura de los institutos educativos;

- Programa Escuelas Asociadas de Unesco, que buscaban fomentar la enseñanza de calidad mediante la definición cooperativa de las características y estándares de la escuela de calidad, desde un enfoque de derechos;
- Programa 200 Escuelas de Calidad, que proponía generar un modelo sistémico de políticas educativas de calidad e inclusión en la educación, mediante el mejoramiento de condiciones educativas y familiares, es decir, con un tinte participativo de la vinculación con la comunidad;
- Programa Nacional de Evaluación y Rendición de Cuentas, para la medición del producto del proceso enseñanza-aprendizaje, mediante la aplicación de pruebas a estudiantes y docentes, centrado en los logros de aprendizaje.

Tabla No. 3

Propuestas educativas relacionadas a la calidad en el periodo 2007-2012.

Proyectos	Año de implementación	Objetivo	Promotor
Escuelas Gestoras del Cambio	2008	Mejorar el desempeño de las escuelas para lograr un cambio educativo, mediante un sistema de acompañamiento e involucramiento de todos los actores.	MEC
Programa Escuelas Solidarias	2008	Promover el desarrollo del aprendizaje-servicio en sistema educativo nacional para reforzar la formación en valores.	MECE-dúcte
Unidades Educativas Del Milenio	2008	Fortalecer los aspectos materiales de la educación concentrados también en la infraestructura de la escuela.	Ministerio de Educación
Escuelas Asociadas de Unesco	2009	Fomentar la enseñanza de calidad, mediante la definición cooperativa de las características estándares de la escuela de calidad desde el enfoque de derechos.	UNESCO

200 Escuelas de Calidad	2010	Generar un modelo sistémico de políticas educativas de calidad e inclusión en la educación, mediante el mejoramiento de condiciones educativas y familiares.	Municipio de Quito
Programas Nacional de Evaluación y Rendición de cuentas	2008	Medición del producto del proceso enseñanza-aprendizaje mediante la aplicación de pruebas a estudiantes y docentes (logros de aprendizaje)	Mineduc

Elaboración propia

Fuente: Minteguiaga, 2014.

Como se puede apreciar, en los periodos de tiempo propuestos, se introducen políticas educativas que busca mejorar la calidad en este ámbito, desde diferentes aristas. Según Puiggrós (1997), el rol del Estado en la educación, durante la década de los noventa, se concentra en la búsqueda de la democratización, la equidad y el interés en el desempeño. En los años posteriores, en cambio, se erige un Estado promotor y evaluador en el campo educativo (Echenique, 2003).

En este capítulo, se realizó una revisión conceptual de cada uno de los elementos que constituyen el objeto de la presente investigación. En los capítulos 2 y 3, con base en los periodos de estudio propuestos, 1996-2006 y 2007- 2012, respectivamente, se describirá y analizará el contexto político del país y las capacidades estatales específicas con las que cuenta el Estado para asumir un rol determinado en los programas de evaluación de aprendizajes, en los que también participan determinados organismos internacionales de manera desigual.

CAPÍTULO II: CAPACIDADES ESTATALES Y PARTICIPACIÓN DE ORGANISMOS INTERNACIONALES EN EL CAMPO DE LA EVALUACIÓN DE APRENDIZAJE PERIODO 1996-2006

Como se describió en el capítulo precedente, las capacidades estatales intervienen activamente en la definición del rol que asume el Estado en cada campo de la política, así como en el tipo de vínculo que este establece (de mayor o menor autonomía) con otros actores en la dinámica de la intervención estatal.

En el presente trabajo de investigación, resulta fundamental analizar dichas capacidades en el ámbito de la política educativa para, a través de estas, distinguir el tipo de vínculo que se estableció con los organismos internacionales. En particular, se destacan aquellas políticas vinculadas a la evaluación de la calidad educativa que, en Ecuador, así como en varios países de la región, se tradujo en evaluaciones de logros de aprendizaje.

Para poder efectuar el análisis, se identificaron dos periodos, en donde estas capacidades asumieron caracteres diferentes y, por ende, también vínculos heterogéneos con los organismos internacionales.

Con el propósito de apreciar dichas diferencias, la investigación comparó ambos momentos históricos bajo un conjunto equiparable de variables. En este segundo capítulo, se analizará el periodo 1996-2006, tomando en consideración el funcionamiento del Estado, que guarda relación con ciertos atributos con los que este dispone para encausar las relaciones con la sociedad, el mercado y otros actores no estatales (O´Donnell, 2004; Evans, 1996).

En este sentido, el análisis se remite a variables relacionadas a la capacidad del Estado en el periodo 1996-2006, con un concepto asociado al de “capacidad institucional”, que conlleva cierta complejidad, dado que refleja la interacción entre el Estado, la sociedad y el mercado, fundamentada en la capacidad fiscal, burocrática, organizativa y coercitiva del aparato estatal, analizados en esta ocasión a partir de la estructura y rol del Ministerio de Educación¹¹. Además, se asocia a la política pública de evaluación educativa, en donde se manifiesta una activa participación de agencias internacionales. Posteriormente, en el capítulo 3, se podrán contrastar estos resultados con lo ocurrido en el periodo 2007-2012.

2.1 Contexto general de la capacidad institucional del Estado en el sector educativo entre 1996-2006.

2.1.1 Una mirada macro-estructural de la relación Estado- mercado, sociedad civil y actores externos en el Ecuador de fines de siglo XX

A modo de contextualización del tema que ocupa este capítulo, resulta primordial presentar algunas peculiaridades de la situación social, económica y política del país en el periodo en estudio. En aquella época, resulta preponderante mencionar que Ecuador vivía una crisis económica que lo agobiaba desde inicios de la década de los ochenta, pero que se profundizó con el correr de los años. Esta crisis, agrava las situaciones de injusticia social en desmedro de los intereses de los menos favorecidos. El Estado ecuatoriano de aquel entonces buscó como alternativa impulsar la iniciativa privada con la transferencia de sus responsabilidades hacia al sector mercantil y hacia la sociedad civil. No es un dato menor el potente surgimiento en dicho contexto de los esfuerzos *onegeístas* y de las agencias internacionales de crédito.

¹¹ El campo de acción del Ministerio de Educación en Ecuador ha sufrido cambios en los ámbitos de su competencia y en sus funciones, en las últimas décadas. Esto se tradujo en mutaciones en su denominación pasando de Ministerio de Educación y Cultura a Ministerio de Educación Cultura, Deportes y Recreación; luego, Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (de 2003 a 2007) a Ministerio de Educación y Cultura; y, finalmente, Ministerio de Educación.

En este proceso de delegación de deberes y funciones, en el modelo de administración, se construye un hito de carácter institucional, con la expedición de la “Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos” de 1993, que redefiniría de manera radical las relaciones entre Estado, mercado y sociedad civil. Esta ley, a su vez, permitió la creación del denominado Consejo Nacional de Modernización (CONAM) que, a partir de 1994, fue el encargado de la aplicación de la Ley de Modernización antes referida.

Bajo el interés de “modernizar el Estado”, se denota una orientación particular, acrecentada por las condiciones del ajuste económico, hacia la privatización de distintos sectores que se encontraban, antes, en manos de lo público-estatal, y con esta, la reducción del tamaño del Estado, insignia de una etapa neoliberal

La operatividad del CONAM se sustentó en un préstamo del Banco Mundial (BM) por 20 millones de dólares, destinado al proyecto conocido como *Modernization of the State Technical Assistance Project (MOSTA*, por sus siglas en inglés), según un informe del Banco Mundial (1994). Dicho documento indica que a través de este proyecto se trataba de avanzar en el proceso privatizador en el país.

Ecuador, amparado en esta ley, legitima de alguna manera su entrada en una lógica de privatizaciones y de concesión de los servicios públicos. Los argumentos que se utilizaron para su aplicación, hacían hincapié en que era necesario “atenuar las cargas económicas que soportaba el presupuesto general del Estado” (Ley de Modernización del Estado, 1993); además, que la promulgación de esta ley permitiría apalancar los recursos financieros para atender las apremiantes demandas de los sectores sociales más relegados.

Asimismo, se fundamentó en la transparencia que la ley representaba para el proceso de intervención privada, sosteniendo la idea de la preocupación por garantizar el interés público y la equidad social, a través de la dotación de normas claras, a partir de las cuales se evitaría el ejercicio de facultades discrecionales en esta concesión, por parte de los tomadores de decisiones o grupos de élite, en términos de Evans en su caracterización de los Estados predatorios.

Finalmente, identificamos que “el espíritu de la ley” llamaba a

Incrementar los niveles de eficiencia, agilidad y productividad en la administración de las funciones que tiene a su cargo el Estado; así como promover, facilitar y fortalecer la participación del sector privado y de los sectores comunitarios o de autogestión” (...) (Ley de Modernización del Estado, 1993).

Resultará clave recordar estos presupuestos porque aparecerán en el campo educativo, principalmente, en las acciones que se den en el marco del mejoramiento de la calidad en este ámbito.

En este sentido, de acuerdo a la Ley de Modernización del Estado (1993), el proceso de modernización del Estado, en Ecuador, comprendió, entre otras cuestiones, las siguientes:

- a) La racionalización y simplificación de la estructura administrativa y económica del sector público, distribuyendo adecuada y eficientemente las competencias, funciones y responsabilidades de sus entidades u organismos;

- b) La descentralización y desconcentración de las actividades administrativas y recursos del sector público; y,

- c) La desmonopolización y privatización de los servicios públicos y de las actividades económicas asumidas por el Estado u otras entidades del sector público.

En el cuerpo de esta ley se identifica una aclaración, proveniente de la Constitución Política de la República de 1979, vigente en aquel momento, que había fijado las actividades económicas reservadas al Estado, a la salud y a la educación¹². Dando con ello, la salvedad al sistema educativo del mercado, no obstante, a pesar de esto, según lo manifiesta Sevilla Peralta (2004), la dinámica instaurada, más las agravantes condiciones económicas, terminaron favoreciendo a la educación particular y lo corrobora Benalcázar (2016) señalando que “la educación privada ha aprovechado el vacío de infraestructura y servicios del sistema público ecuatoriano” (11), refiriéndose a la oferta educativa privada que se entregaba a mayores costos.

A pesar de estas consideraciones, la educación privada no brindó garantías de un servicio de calidad ni el Estado tuvo la capacidad de exigir, adoptando una postura en la que se deslindó de esta responsabilidad, con base en el argumento que sostenía que “quien debe medir la calidad no debe ser el Estado, sino el mismo mercado, es decir, la sociedad en tanto que es usuaria del sistema escolar” (Puig, 1998: 2).

Asimismo, observado desde la opinión pública, los datos revelan el notable incremento de planteles privados, que pasó de 26.587 establecimientos existentes en 2001 a 28.583 en 2003, con una participación del 60% de escuelas de sostenimiento particular (La Hora, 2005. “Las escuelas crecen en número”, 15 de octubre de 2005).

¹² Art. 41.- DELEGACION.- El Estado podrá delegar a empresas mixtas o privadas la prestación de los servicios públicos de agua potable, riego, saneamiento, fuerza eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, facilidades portuarias, aeroportuarias y ferroviarias, servicio postal u otras de naturaleza similar. La participación de las empresas mixtas o privadas se hará mediante concesión, asociación, capitalización, traspaso de la propiedad accionaria o cualquier otra forma contractual "o administrativa" de acuerdo con la ley. El Estado cumplirá con su obligación de atender la educación y la salud pública de los ecuatorianos conforme los mandatos de la Constitución y sin perjuicio de la actividad que, en dichas áreas, cumpla el sector privado (Ley de Modernización del Estado, 1993).

Mientras tanto, las cifras de matrícula mostraban también un crecimiento de la cobertura particular y municipal con mayor potencia en las zonas urbanas sobre las ruralidades, según consta en los boletines emitidos por el extinto Sistema Nacional de Estadísticas Educativas del Ecuador (SINEC)¹³.

Tabla No. 4

Alumnos matriculados por zona y sostenimiento de la escuela.

Año	Zona	Tipo de sostenimiento		
		Fiscal	Municipal	Particular
1996	Urbana	1.388.157	9.299	595.373
	Rural	872.617	1.608	73.601
1997	Urbana	1.401.457	8.332	593.425
	Rural	863.490	1.860	75.278
1998	Urbana	-	-	-
	Rural	-	-	-
1999	Urbana	1.437.906	10.677	630.962
	Rural	879.152	2.489	92.551

¹³ El SINEC era un sistema de estadísticas de educación regular de cobertura nacional, de tipo censal, desconcentrado, basado en la recolección, tabulación y procesamiento de datos de los niveles preprimaria, primario y medio, cuyo fin primordial era proporcionar información a los responsables de la educación, como base fundamental para la planificación y la toma de decisiones.

2000	Urbana	1.446.035	11.062	663.004
	Rural	886.643	3.050	102.915
2001	Urbana	70.854	983	42.497
	Rural	87.873	638	8.697
2002	Urbana	1.432.425	12.365	732.133
	Rural	889.284	5.457	112.598
2003	Urbana	1.441.194	12.653	745.648
	Rural	894.330	6.531	117.449
2004	Urbana	1.460.888	14.835	778.610
	Rural	906.434	8.325	121.654
2005	Urbana	1.515.306	19.091	782.490
	Rural	924.761	10.406	125.573
2006	Urbana	1.591.623	9.676	781.484

	Rural	954.056	10.492	129.806
--	-------	---------	--------	---------

Elaboración propia

Fuente: (SINEC, 1996; SINEC, 1997; SINEC, 1998; SINEC 1999; SINEC, 2000; SINEC, 2001; SINEC, 2006)

En estos años, el Estado pareció cumplir un rol más subsidiario que protagónico, en la cobertura del servicio educativo, para lo cual instauró reformas por la vía de la desconcentración y descentralización, en una ferviente defensa de las bondades de la sociedad civil, aunque esta no tenía claros referentes empíricos. Sin embargo, ya envuelto en un entorno “participativo”, sosteniendo el interés de una transformación profunda e integral del sistema educativo, apegado a lo establecido en la Ley Reformatoria de 1992 a la Ley Orgánica de Educación (1983), emerge el Primer Acuerdo Nacional de Educación en 1992, del que resultó la conocida reforma integral del sistema educativo, que instauró los diez años de educación básica obligatoria de calidad para todos los ecuatorianos (Minteguiaga, 2017: 17; Grupo FARO, 2016: 27).

Este cambio representa un factor sustancial en la homogenización del sistema educativo ecuatoriano respecto a sus similares internacionales¹⁴ y establece las condiciones iniciales que hicieron posible luego pensar en una reforma de carácter curricular, cuyos lineamientos se construyen bajo la gestión del Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica Rural (PROMECEB). Dicho programa, como se señaló en el anterior capítulo, fue diseñado y financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y contempló entre sus objetivos: “iii) desarrollo curricular y elaboración de textos y materiales didácticos (...)” (Vos, 2000:174).

Esta importante acción dio lugar en 1996 a la denominada Reforma Curricular Consensuada en el Segundo Acuerdo Nacional sobre la educación, la cual estaba enfocada en el desarrollo de destrezas y ejes transversales, que contenían una modificación del currículo, conformado por contenidos mínimos obligatorios, para cada uno de los diez años de estudios de educación básica establecidos, básicamente en las áreas de lenguaje y comunicación; matemática; entorno natural y social; ciencias naturales; estudios sociales; cultura estética; cultura física y lengua extranjera (Minteguiaga, 2017).

¹⁴ Vale la pena acotar las críticas por la homogenización de los sistemas educativos de las naciones: “Los sistemas educativos modernos de nuestros países, nacidos a principios del siglo XX, se fundamentaron en este modelo homogeneizante. Supusieron que todas las escuelas deberían ser iguales. Para ello, un conjunto de instrucciones (currículo, reglamentos), emitidos desde un centro, generalmente, la capital del país, se esperaba que fueran aplicadas en forma idéntica en todas las escuelas del país. Se suponía que, puesto que las decisiones eran informadas, que recogían los desarrollos pedagógicos y de gestión más recientes, se aseguraría calidad. Y como se esperaba que en todas las unidades del sistema los planteles o centros escolares se hiciera lo mismo, con ello se aseguraría la equidad. Para asegurar que efectivamente todas las escuelas siguieran las instrucciones, se montó una estructura de vigilancia y control” (Schmelkes, 2009: 52)

Dicha reforma guardó un sentido más apegado a recomendaciones generales para cada área, con lo que se denota flexibilidad, y entrega de la responsabilidad al docente y la institución educativa sobre lo que se debe enseñar, dejando en libertad para que diseñe los “elementos curriculares correspondientes a la realidad inmediata y de acuerdo a las necesidades de la comunidad y de los estudiantes” (Consejo Nacional de Educación y MEC, 1996: 7). Esta flexibilidad se sugiere como elemento propio de una práctica descentralizadora (responsivista) que deslindará al Estado, en cierta medida, de la administración de la escuela.

Una vez estandarizados los años de Educación General Básica (EGB) y con un cambio del currículo, habrán estado listas las precondiciones para dar el siguiente paso, que es la implementación de un mecanismo de supervisión y control de cumplimiento de la reforma, mediante la aplicación de las pruebas estandarizadas “APRENDO”, sujetas al programa EB-PRODEC, que fue descrito en el primer capítulo.

Las pruebas midieron el nivel de dominio de las destrezas cognitivas contempladas en la Reforma Curricular Consensuada para cada una de las áreas (MEC, 2008). Dichas acciones reconocen que a menor capacidad de atención del Estado, se otorga mayor autonomía a los establecimientos educativos y, por consiguiente, este buscaría tomar las riendas a partir de mecanismos de mayor control de resultados (Tedesco, 1995), en donde la enajenación de la autonomía del actor estatal es concordante con el carácter de un Estado que tiende a ser predatorio y sujeto al paradigma de la responsabilidad desde el punto de vista del rol supervisor.

En la misma línea de la vigilancia, es importante precisar que, para aquel entonces, internacionalmente, Ecuador había mostrado escasos avances en las metas fijadas en la Declaración Mundial sobre Educación para Todos (EPT), compromiso adquirido en 1990 con horizonte al 2015. A través de esta iniciativa patrocinada por la UNESCO y otras agencias, se introdujo la atención a la calidad de la educación con enfoque en los logros de aprendizaje (Torres, 2002).

Respecto al marco jurídico del país, la Carta Magna de 1998 definió al Ecuador como un Estado social de derechos, pluricultural y multiétnico, que otorgaba derechos plenos a los ciudadanos desde el nacimiento, reconocía los derechos a las mujeres y a los pueblos indígenas, sin embargo, también instauró elementos del libre mercado y alentó reformas privatizadoras (Paz y Miño, 2008). También dio pautas para enraizar la descentralización y la desconcentración como reformas en la gestión administrativa del sistema educativo, según se manifiesta en el artículo 68 de la norma constitucional:

El sistema nacional de educación incluirá programas de enseñanza conformes a la diversidad del país. Incorporará en su gestión estrategias de descentralización y desconcentración administrativas, financieras y pedagógicas. Los padres de familia, la comunidad, los maestros y los educandos participarán en el desarrollo de los procesos educativos (Constitución Política de la República del Ecuador, 1998).

En este marco, se introdujo también el mecanismo de la rendición de cuentas como práctica esencial en el sistema educativo, relacionándolo directamente con los resultados del proceso de enseñanza, tal como se expresa en el artículo 70 de la Constitución:

La ley establecerá órganos y procedimientos para que el sistema educativo nacional rinda cuentas periódicamente a la sociedad sobre la calidad de la enseñanza y su relación con las necesidades del desarrollo nacional (Constitución Política de la República del Ecuador, 1998).

Bajo este gran paraguas de la descentralización y la rendición de cuentas, a finales de 1998, un nuevo crédito del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) dio lugar al Programa de Redes Escolares Autónomas Rurales, denominado Redes Amigas que “buscó deliberadamente conectar la calidad educativa con una forma de gestión escolar descentralizada” (Minteguiaga, 2014: 54), a cargo de la sociedad civil.

Para el año 2000, se marcó un hito en la educación del Ecuador, con su participación en la cumbre internacional propuesta por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para definir los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que enrumbarían las políticas sociales con horizonte hacia el 2015; y, en este sentido, se comprometió en materia de educación a lograr la enseñanza primaria universal y a generar un plan nacional educativo para el año 2006.

Más adelante, en 2001, la Reforma del Bachillerato, se emitió mediante Decreto Ejecutivo 1786, la cual surgió al concebir a la educación como elemento central del desarrollo, por lo cual el gobierno propuso iniciar un proceso de descentralización del sistema educativo en todos los niveles, que permita brindar mayor autonomía a los establecimientos y a las instancias provinciales y locales¹⁵ (Presidencia de la República de Ecuador, 2001).

Esta reforma no definió niveles de aprendizajes específicos, sin embargo, emitió lineamientos curriculares que debían ser comunes entre todos los establecimientos de bachillerato, lo que resolvió la necesidad de emitir orientaciones de articulación entre el bachillerato y la educación básica (Grupo FARO, 2016: 30).

¹⁵ Art. 19.- Es responsabilidad de cada institución educativa que ofrezca bachillerato concretar la formulación curricular para cada uno de los tipos de bachillerato que ofrezca, aplicarlo y desarrollarlo permanentemente, integrado a la formulación de un Proyecto Educativo Institucional. Los establecimientos someterán esa formulación curricular a la respectiva dirección provincial de educación o dirección de educación bilingüe en caso de que esas instancias no las aprobaran los establecimientos podrán apelar al Programa Nacional de Bachillerato que resolverá la cuestión en última instancia (Presidencia de la República de Ecuador, 2001).

En este punto, destaca la participación de la asesoría técnica internacional, conforme lo expone el texto mismo de la Reforma del Bachillerato (2001), que señala que esta “recoge los aportes que se han dado en América Latina y en la comunidad internacional. Por ello, en la base de la propuesta están principios educativos generales, de aplicación universal, que deben ser creativamente pensados desde realidades nacionales” (MEC, 2001:5).

Como se puede apreciar, habría una división entre las sugerencias extranjeras que permean y guían la política educativa nacional para que, del otro lado, la comunidad escolar la ejecute.

En 2002, por invitación de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Ecuador se suma a los esfuerzos internacionales nuevamente, en la cumbre en la que tiene lugar la proclamación del Decenio de las Naciones Unidas de la Educación para el Desarrollo Sostenible 2005-2014, en la que figura como promotor la UNESCO, comprometiendo a los gobiernos participantes a desarrollar un plan de acción hasta el 2005 (ONU, 2009).

De esta manera, los compromisos internacionales asumidos hasta ese momento, además del Tercer Acuerdo Nacional por la Educación (2004), constituyeron las bases para la construcción colectiva del Primer Plan Decenal de Educación del país (MEC, 2006) que representa el instrumento estratégico principal del Sistema Nacional de Educación.

Dentro de las ocho estrategias del Plan Decenal 2006-2015, nuevamente resalta en el sexto lineamiento estratégico, la calidad asociada a las evaluaciones de aprendizaje:

1. Universalización de la Educación Inicial de 0 a 5 años de edad.
2. Universalización de la Educación General Básica de primero a décimo año.

3. Aumento de la Matrícula en el Bachillerato con miras a alcanzar al menos el 75% de la población 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 del 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 o hasta alcanzar al menos el 6%.

Finalmente, la revisión del contexto del sistema educativo, desde el punto de vista estructural, conformado por el cuerpo normativo y las principales reformas educativas, fundamentalmente, en el plano curricular, avivarían el espíritu descentralizador y desconcentrador, por un lado, y el del mejoramiento de la calidad por el otro. Este último, planteado en el paradigma de la rendición de cuentas. Como puede verse, los proyectos y programas analizados se basan en iniciativas internacionales que marcaron la agenda del Ministerio de Educación bajo un enfoque de búsqueda de la eficiencia en la administración pública.

Luego de revisar el plano estructural, es necesario revisar a continuación, la capacidad fiscal, burocrática, organizativa y coercitiva del aparato estatal, representado por el Ministerio de Educación en el presente estudio.

2.2 Las capacidades estatales específicas.

2.2.1 Capacidad fiscal

La inversión pública es una variable protagónica para entender las prioridades del Estado, dado que define la factibilidad financiera para alcanzar profundas transformaciones en la prestación de servicios públicos (SENPLADES, 2014). En este punto, es importante recordar que en 1995, frente a una época de postguerra¹⁶, se agudizó la situación económica del país. Además, este atravesó en los años subsiguientes fuertes desastres naturales como el Fenómeno del Niño en los años 1997 y 1998, que afectó duramente al sector de la educación. Se estiman pérdidas de al menos 20 millones de dólares, sin cuantificar los daños a la infraestructura. Al respecto, se conoce que 1.430 locales escolares sufrieron daños y 129 quedaron completamente destruidos, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL (1998). La misma fuente señala que una buena parte de la infraestructura había soportado con anterioridad un deterioro creciente, principalmente, por la falta de mantenimiento.

De cara a esta situación, se emitieron fuertes medidas económicas entre las que incluían la elevación de tarifas de los servicios públicos, a lo que la ciudadanía respondió con protestas populares (Plan Nacional de Desarrollo, 2009). En la implementación de dichas medidas, participaron activamente actores del Sistema de Educación principalmente los maestros, lo que se tradujo en el descuido del rol educativo. Se registraron, hasta 2003, más de 11 paros nacionales del Magisterio, relacionados a descontento por las condiciones laborales. Además, las instituciones educativas cerraron por más de 173 días en un mismo ciclo académico (Robalino, 2005).

¹⁶ La guerra del Cenepa fue un enfrentamiento bélico entre Perú y Ecuador durante enero y febrero de 1995.

En los años de 1998 y 1999, Ecuador cayó en su más profunda crisis, la consecuencia fue la quiebra del sistema bancario y, como medida recursiva, la adopción del dólar en lugar del devaluado sucre, que representó la pérdida de soberanía monetaria. La gobernabilidad también se vio afectada en la década de 1996 a 2006. En dicho periodo, se registran ocho presidentes: Sixto Durán Ballén (1992-1996), Abdalá Bucaram (1996-1997), Rosalía Arteaga (7 al 11 de febrero de 1997), Fabián Alarcón (1997-1998), Jamil Mahuad (1998-2000), Gustavo Noboa Bejarano (2000-2003), Lucio Gutiérrez (2003-2005) y Alfredo Palacio (2005-2007). De todos, Durán Ballén fue el único que cumplió el periodo presidencial de cuatro años. Los demás gobernantes fueron destituidos o asumieron la presidencia temporalmente por la destitución de sus antecesores.

En medio de esta gran inestabilidad política y crisis socioeconómica, el Estado ecuatoriano presentó imposibilidades estructurales que permitan brindar atención al ámbito social, entendida en función de los escasos recursos que se destinaron en esta área. Esto impediría reducir la pobreza. Además, la institucionalidad generó políticas públicas que tendían hacia la dependencia, el paternalismo o el clientelismo. Estas se propiciaron en un momento en que se realizaron ajustes estructurales, hubo baja del precio del petróleo (uno de los principales ingresos económicos del país), endeudamiento externo y un ordenamiento internacional injusto (Grupo FARO, 2016).

Por consiguiente, el sistema educativo fue uno de los sectores más vulnerados a vista del Estado, la sociedad civil y otros actores sociales que estuvieron involucrados y comprometidos, al menos desde la retórica, con la educación de calidad. Esto se evidencia en el gasto público invertido en educación en el periodo 1996- 2006, que se expone a continuación.

Tabla No. 05

Gasto en educación en el periodo 1996-2006.

Año	Gasto en Educación (millones de dólares)
1996	608,8

1997	566,5
1998	626
1999	388,6
2000	283,5
2001	492,8
2002	694,2
2003	781,5
2004	853,4
2005	950,4
2006	1.096,50

Elaboración propia

Fuente: Arcos y Vascones (2001); Grupo Faro (2016)

La crisis económica desencadenó una crisis social. En consecuencia, para un Estado responsivista aumentaba, muy probablemente, la urgencia de conseguir los recursos necesarios para revertir las condiciones de vida de la población vulnerable y, además, procurar el mejoramiento de la eficiencia y eficacia de los servicios (Vos, 2000). Dentro de las medidas de protección social, se enmarca el servicio de la educación que había sido impactado drásticamente por la asignación presupuestaria otorgada, por cuanto, en términos del porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), esta era menor comparada con lo destinado al pago de los servicios de la deuda externa. A continuación, se expone esta comparación:

Tabla No. 06

Inversión en educación VS Pago de la deuda externa.

Año	Porcentaje del PIB (nominal) destinado a Educación	Porcentaje del PIB destinado al Servicio de la deuda
1996	3.2%	8.5%
1997	3.5%	12.1%

1998	3.2%	8.8%
1999	3.8%	13.8%
2000	2.5%	13.0%
2001	2.01%	8,40%
2002	2.43%	8,00%
2003	2.41%	7,60%
2004	2.33%	11,48%
2005	2.57%	10,92%
2006	2.40%	9,89%

Elaboración propia

Fuente: Arcos (2001); Grupo Faro (2016)

La responsabilidad de los gobiernos de turno en la dificultosa situación económica habría generado las condiciones apropiadas para receptar el financiamiento que ofertaban los organismos internacionales en este campo, los cuales plantearon y financiaron la mayor parte de programas de política educativa. Sin embargo, resulta interesante contrarrestar, en el marco de la capacidad de conexión externa del Estado, la recurrencia al crédito que pudiese figurar como un mecanismo de apropiación de las rentas públicas en beneficio del mercado financiero internacional. Esto si se toma como referencia el planteamiento de Carlos Paladines, (2002) frente a la disparidad de la inversión realizada por el Estado y la ejecutada por los Bancos Internacionales.

Mientras el presupuesto para gastos de inversión del MEC, en alrededor de 40 proyectos, de diversa índole, durante el 2001, no llegó a más de \$ 10.000.000 en el presupuesto solicitado, en el asignado no se superó los \$ 5.000.000 y en lo ejecutado no se alcanzó a más de \$ 1.500.000. En los últimos 20 años, estos Bancos, anualmente, realizaron en uno o dos proyectos, una inversión superior a la de los 40 proyectos en referencia (Paladines, 2002: 5).

2.2.2 Capacidad burocrática

La organización del Estado ecuatoriano en la década de los noventa propuso la reducción como solución a los males que acarrea la administración pública, considerada ineficiente y poco ágil, fundamentada en la visión neoclásica simplificada en que el “Estado esencial es el Estado mínimo” (Ahumada, 1996: 303). Bajo esta premisa, tomó fuerza la categoría de la burocracia profesionalizada y la valoración del aporte técnico extranjero que extrapola la suposición de que lo privado y lo externo conlleva eficiencia y honradez.

Para visualizar la minimización del Estado, durante el periodo de estudio, lo haremos a través de la evolución del Índice del Tamaño del Estado (ITE), que muestra la relación entre los gastos totales del sector público no financieros y el Producto Interno Bruto (PIB). De acuerdo al análisis de Bruque (2011), en el cual el tamaño del aparato estatal para 1994 representaba el 21% de la economía, en 1997 el 22%, en 1999 el 25%, en 2001 el 23% y en el 2006 el 24%. Cabe señalar, sin embargo, que en los años 1999 y 2000 el ITE creció a consecuencia de la reducción del PIB. En resumen, en el periodo 1996-2006, el índice evoluciona en un promedio de 22%.

Tabla No. 07

Evolución del índice del tamaño del Estado (ITE).

Año	Índice del tamaño del Estado
1994	21%
1997	22%
1999	25%
2001	23%
2006	24%

Elaboración propia

Fuente: Bruque, 2011

Por otra parte, el servicio público en Ecuador podía ser considerado “inestable” e “incoherente” en términos de Evans (1996), dado que estaba compuesto por personal vinculado en un 25% mediante nombramiento y el porcentaje restante de servidores contaban con contratos ocasionales, situación que evidencia la lejanía de una carrera en la burocracia. En el caso de la planta docente, además, adolecía de bajas remuneraciones, en tanto que un maestro del magisterio fiscal percibía, en el 2006, un ingreso mensual de 290 dólares (MEC, 2012).

Los representantes de las carteras de Estado eran nombrados por el Presidente de la República mediante Decreto Ejecutivo, mientras que la dirección ejecutiva de las unidades ejecutoras de los proyectos financiados por créditos internacionales era puesta a disposición del financista del programa. Es decir, se habla de un acceso a la burocracia a través de las conexiones personales, contrario a las prácticas weberianas que sugieren procesos meritocráticos para los Estados desarrollistas definidos por Evans (1996).

Tabla No. 08

Alternancia de Ministros de Educación de 1996 a 2006.

Periodo presidencial	Presidente de la República	Ministro de Educación
1992 - agosto 1996	Sixto Durán Vallen	Eduardo Peña Triviño Fausto Segovia
agosto 1996 - febrero 1997	Abdalá Bucarám Ortiz	Sandra Isabel Correa
febrero 1997- agosto 1998	Fabián Alarcón Rivera	Mario Jaramillo Paredes
agosto 1998 - enero 2000	Jamil Mahuad Witt	Rosa María Torres
enero 2000 - enero 2003	Gustavo Noboa Bejarano	Roberto Hanze Salem Juan Cordero Iñiguez
enero 2003 - abril 2005	Lucio Gutiérrez Borbúa	Rosa María Torres

		Roberto Passailaige
abril 2005- enero 2007	Alfredo Palacio González	Consuelo Yáñez Cossío Raúl Vallejo Corral

Elaboración propia

Fuente: Ministerio de Educación 1992-2007

Por consiguiente, se conoce de la alternabilidad de los directores ejecutivos del EB PRODEC debido a la inestabilidad de los gobiernos de la época que, como se muestra en la tabla precedente (con la alternancia de más de 10 ministros hasta 2006) que, en consecuencia, afectó al cumplimiento de varias actividades. Además, esto afectó el financiamiento de dicho proyecto, lo que afectó su concepción como una experiencia piloto y la incapacidad de una sostenibilidad institucional (Vos, 2000).

En lo que concierne a la burocracia a cargo del programa que llevó a cabo la primera aplicación de evaluaciones de aprendizaje en Ecuador, desarrollada en el marco del programa EB PRODEC, los servidores encargados no guardaron relación de dependencia directa con el Ministerio de Educación. Estos operaron desde unidades creadas, paralelas al ministerio, denominadas “unidades ejecutoras”, las que tuvieron total autonomía, desde lo administrativo, financiero y también en el aspecto pedagógico. Estas formas de administrar los programas educativos sintonizan perfectamente con las estrategias de descentralización, que ya se venían promoviendo desde la conformación de redes.

La desarticulación en la operatividad del programa entre la unidad ejecutora y el MEC lo corroboraba el entonces Ministro de Educación, Mario Jaramillo, en una entrevista realizada en abril de 1998.

“Los proyectos EB PRODEC (financiado por el Banco Mundial) y PROMECEB (de educación rural financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo) si bien dependen del Ministerio de Educación son unidades educativas autónomas. Yo simplemente doy el visto bueno a los proyectos. Es el Banco Mundial el que observa la transparencia del proceso”. Mario Jaramillo, ministro de Educación, entrevistado por Diario Hoy, en “Diario Hoy”, Quito, abril de 1998.

Paulatinamente, estas acciones de “parainstitucionalidad” consentida dejarían a la burocracia del MEC sin capacidades instaladas y al mismo ministerio deficiente al momento de ejercer la rectoría en el sistema educativo.

2.2.3 Capacidad organizativa

La unidad de análisis en la estructura estatal es el Ministerio de Educación (1996-2006), instancia de la función ejecutiva responsable del funcionamiento del sistema educativo nacional, de la formulación y ejecución de la política pública de este ramo. El Ministro de Educación y Cultura contaba, desde entonces, con el Consejo Nacional de Educación, el cual formulaba sugerencias y recomendaciones, determinaba y efectuaba estudios específicos requeridos para apoyar la toma de decisiones (OEI, 1994).

La máxima autoridad del sistema educativo es asistida administrativa y técnicamente por las subsecretarías, instancias creadas bajo la demanda de la estructura geográfica, que complica la administración desde un organismo central. En este marco, funcionaba la Subsecretaría Regional de Educación, con sede en la ciudad de Guayaquil, que se encargaba de administrar todo lo relacionado a la operacionalidad y aplicación de la política educativa en las provincias costeras (UNESCO, 2006).

Además, funcionaban las direcciones nacionales especializadas y las oficinas técnicas que determinaban el Reglamento General de Educación. Las atribuciones de las Direcciones Nacionales eran: a) el planteamiento, la normatividad, la dirección, el control, el seguimiento y la evaluación del proceso educativo; b) la promoción y difusión de la cultura y educación física deportes y recreación.

El Ministerio también estaba integrado por las unidades de asesoramiento, planificación y ejecución; y, además, varios organismos que funcionaban con cierto grado de autonomía administrativa, con dependencia de la autoridad central. Entre ellos, cabe señalar: la Dirección Nacional de Construcciones Escolares; la Dirección Nacional de Educación Física, Deportes y Recreación; la Dirección Nacional de Capacitación y Mejoramiento Docente e Investigación Pedagógica; y, el Servicio Nacional de Libros y Material Escolar. (UNESCO, 2006).

Enraizados a las direcciones provinciales, también se encontraba la figura de supervisores provinciales de educación. De esta manera, los establecimientos educativos contaban con asesores de profesores, directores y rectores. En este sentido, la supervisión era la función especializada, encargada del cumplimiento de los fines y normas de educación, es decir, del control y, además, responsable de promover el mejoramiento de la enseñanza y el desarrollo de la comunidad, mediante acciones sistémicas y permanentes. Además de la estructuración orgánica encontrada, se presentaron dificultades de carácter estratégico y planificación.

El sistema educativo ecuatoriano es, básicamente, centralizado en unos campos y disperso en otros, tanto en su estructura orgánica como en los procesos de gestión, lo cual provoca una debilidad en la planificación y lógicamente en sus resultados (Consejo Nacional de Educación, 1997: 9).

A nivel de los gestores del proceso educativo, se destaca que, con legitimidad constitucional (1998), el Sistema Nacional de Educación incorporó en su estrategia de descentralización y desconcentración administrativa, financiera y pedagógica, a los padres de familia, la comunidad, los maestros y los educandos (Congreso Nacional de Ecuador, 1998).

Más adelante, en cumplimiento a lo dispuesto en la Constitución, se creó una Comisión de Descentralización, que dio lugar a una propuesta que buscaba “transferir la responsabilidad de la gestión de escuelas y establecimientos secundarios a los gobiernos locales”, apegándose al argumento que explica Verdesoto (1999).

La descentralización educativa es una política administrativa que persigue elevar la calidad de la educación, ofrece mayor eficiencia del gasto educativo para permitir la prestación equitativa de un servicio de calidad, incrementar la capacidad de gestión de la comunidad educativa y desarrollar la aptitud de la sociedad local para detectar las necesidades (Verdesoto, 1999: 10).

Sin embargo, este proceso no se concretó debido a que la descentralización no fue clara. Las élites regionales y locales entraron en el debate de los planteamientos de la descentralización y se dio una “resistencia pasiva y el desinterés por parte de los municipios para asumir responsabilidades en el sector” (Arcos, 2008: 52).

De todas maneras, varios cantones del país constituyeron el Departamento Municipal de Educación y Cultura, acogiendo la administración de establecimientos educacionales de diferentes niveles. Del mismo modo, muchos gobiernos provinciales y municipales asumieron, entre 2000 y 2006, tres competencias educativas, en buena medida como reacción al “abandono” del Estado Central:

La asunción ‘de hecho’ de competencias de infraestructura y equipamiento, reparación y construcción de aulas, dotación de mobiliario, construcción de baterías y cerramientos, la contratación de maestros ‘bonificados’, la producción y distribución de textos escolares (Grupo Faro, 2016: 30).

Asimismo en el modelo de gestión del Sistema de Educación, en este periodo, resalta el interés por la descentralización, probablemente, porque es entendido, como un mecanismo mediante el cual se acercan las decisiones a la población y, de esta manera, se fortalecen procesos vinculantes a la comunidad pero, en realidad, del otro lado de la moneda es también una forma de deslindar hacia el control social aquella cuestión que excede las capacidades del Estado, sin desconocerla. Además, es asimilada como instrumento para lograr gobiernos transparentes y un puntal para la rendición de cuentas a los mandantes, elemento propio de las prácticas democráticas (Minteguiaga, 2014).

En este período, se evidenció, asimismo, una debilidad estructural del Estado, en general, y del Ministerio de Educación, en particular, fraccionado en Educación, Cultura y Deportes. Es notoria la ausencia de un proyecto nacional de educación; la falta de coordinación del propio Ministerio de Educación en medio las latentes demandas por el deterioro de la calidad de vida de los docentes; los resultados de procesos de enseñanza y aprendizaje (PREAL, 2010). Esta situación, finalmente, provocó el “burocratismo” en la estructura funcional del Ministerio de Educación y la duplicación de funciones administrativas y, con ello, el desperdicio de recursos. Es decir, se logró lo contrario a la eficiencia anhelada, en lugar de fortalecer la capacidad organizativa, a pesar de que las unidades están limitadas constitucionalmente a áreas específicas de jurisdicción, como lo plantea Oszlak (2015).

2.2.4 Capacidad coercitiva

La capacidad fiscal, en sentido dependiente de la coercitividad, es entendida como disponibilidad de recursos financieros, que interpretamos como la fuerza de negociación. Por otro lado y en relación a la capacidad burocrática, estudios sostienen que “el PIB per cápita afecta la probabilidad de experimentar un conflicto a través del costo de oportunidad percibido de los salarios en la economía legal con respecto a la participación en la rebelión” (Henrix, 2015: 291). Finalmente, la capacidad organizativa sugiere que la forma de administración aísla la presión política con la eficacia en la provisión de servicios gubernamentales.

En este período fue común que el sistema educativo enfrentara la paralización frecuente del magisterio por huelgas y paros del sindicato de maestros, principalmente por demanda de incrementos salariales; y, que se encontrará secuestrado en un enfrentamiento perverso, entre los gobiernos y el gremio de docentes, que perseguían fines político-electorales y debilitaban los esfuerzos de la reforma, socavando los principios de autoridad, con poca o ninguna participación de la sociedad civil.

Asimismo, en este periodo se registraron más problemas: el Ministerio de Educación y Cultura mantuvo permanentes conflictos con la UNE; la población indígena reclamaba por ser atendida; se presentaron mayores dificultades de supervisión y control en los establecimientos particulares por la aplicación de la reforma; la agenda del MEC es flexible con alta influencia de otros actores, entre los que se incluyen: los organismos internacionales, el sector privado y la UNE.

Examinadas las capacidades institucionales del MEC, es momento de caracterizar los programas de evaluación educativa ejecutados en el periodo 1996-2006, en los cuales al igual que en las reformas revisadas se hacen presentes las agencias internacionales, por lo cual es necesario racionalizar las formas en que se relacionaron estos organismos con el Estado.

2.3 Los programas de evaluación educativa en Ecuador durante 1996 y 2006.

Las características de la implementación de los proyectos de evaluación de aprendizaje tienen la misión de otorgar los argumentos necesarios para vislumbrar la dinámica de la relación entre el Estado y las agencias internacionales de crédito. En este primer periodo, denotarían la pérdida de direccionamiento y rectoría estatal en el sector educativo por la fuerte influencia extranjera, que fue mucho más lejos de marcar la agenda política de la región y se inmiscuyó en el quehacer diario de la gestión de pública.

Bajo el régimen neoliberal de la época, las líneas de acción que ejecutaron los organismos internacionales fueron cooptando la rectoría del sistema educativo. Esto inició, supliendo las necesidades de financiamiento, condicionado a programas específicos, diseñados por las agencias bancarias internacionales y aunque los resultados no fueron de alto impacto, en la calidad de la educación, de una u otra manera, lograron sentar las condiciones mínimas para introducir las evaluaciones de aprendizaje como reforma indiscutible para alcanzarla. Sin embargo, estas presentaron un carácter utilitario para la rendición de cuentas del buen uso del crédito (Paladines, 2002).

Una segunda línea de acción es la asistencia técnica apoyada en la paraestatalidad (unidades ejecutoras), creada a partir del reconocimiento de la debilidad administrativa del MEC, que, finalmente, no sumó a las capacidades institucionales propias¹⁷. Se destacan también las actividades que cumplieron en la agenda internacional que, finalmente, permearon en el rumbo de la política educativa ecuatoriana.

En el campo de evaluaciones de logros de aprendizajes del sistema nacional de educación de Ecuador, en el lapso de los años 1996 a 2006, se reconocen de dos proyectos: el primero, circunscrito en el programa EB PRODEC, que implementó el Sistema Nacional de Medición de Logros Académicos SINMLA, con el que se aplicó las pruebas APRENDO; y, el segundo, es una propuesta de la UNESCO con la toma de pruebas para el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo – SERCE.

En el siguiente apartado se caracterizarán ambas iniciativas, se revisarán puntualmente sus objetivos, la forma y origen del financiamiento, los aspectos institucionales, duración y resultados. Estas categorías son entendidas como variables compartivas para contrastarlas con los programas del siguiente periodo de estudio.

¹⁷El proyecto PROMECEB, que arrancó en 1990, con un préstamo del BID, y el proyecto EB/PRODEC, en 1992 financiado por el Banco Mundial, en conjunto representaron USD 160 millones para seis años de ejecución. Los proyectos concluyeron en 1999 y 2000. Desafortunadamente, sus evaluaciones finales son un “secreto guardado” tanto por el Banco Mundial como por el BID (Arcos, 2008). Adicionalmente, críticas a estos programas y al Proyecto “Redes Amigas”, planteado como seguimiento de PROMECEB, manifiestan que se mantuvieron como pilotos, fueron diseñados por el donante sin participación de otros actores ni instancias del Ministerio y no lograron institucionalizarse, funcionaron independientemente y tuvieron un alcance limitado (Whitman, 2004).

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

Con base en informes técnicos, el Banco Mundial, luego de una misión que visitó Ecuador en los meses de junio y julio de 1991, identificó las falencias del subsistema de educación básica y planteó el proyecto EB PODEC, que era parte de un programa del sector social, que incorporaba una secuencia de proyectos en el desarrollo rural; la educación y la formación; la salud y la nutrición; y, el bienestar social. Todos estos aspectos estaban vinculados a préstamos que se manejan independientes para cada sector de interés. Según reza el informe:

El programa es una parte de la estrategia de asistencia del Banco para Ecuador, apoyando el ajuste estructural y el alivio de la pobreza y la búsqueda de aumentar el enfoque del sector público en el bienestar social (Banco Mundial, 1991: 5).

El EB PRODEC, que fue creado en 1992, se planteó con el objetivo de mejorar la calidad y la eficacia de la educación en general y la formación básica en específico, sobre todo de la población de escasos recursos económicos, así como en el fortalecimiento del proceso de gestión y asignación de recursos del frente educativo (Banco Mundial, 1991).

La estrategia del proyecto planteó tres componentes como ejes de acción que le permitieron fortalecer la capacidad de los proveedores de servicios descentralizados y mejorar la asignación de recursos, mediante las unidades de nuclearización de la administración escolar. Por otro lado, los otros dos componentes estuvieron destinados a aumentar los logros de aprendizaje de los niños en edad primaria, mejorando la calidad y aumentando la accesibilidad de la educación básica.

(a) Creación de redes Centros Educativos Matrices¹⁸, una red descentralizada para la gestión de la escuela

(b) Producción de libros de texto y otros materiales educativos, capacitación en el servicio docente, programas de educación especial para niños necesitados y mejora de las instalaciones físicas existentes en el nivel preescolar y;

(c) Desarrollo de un sistema de evaluación educacional - Sistema Nacional de Medición de Logros Académicos SINMLA;

El Banco Mundial aparece como diseñador y financiador del proyecto, otorgándole al Estado ecuatoriano un préstamo por 89 millones de dólares americanos, que en parte fue utilizado para la rehabilitación de infraestructura de algunos centro educativos (Vos, 2000)

A pesar de que el proyecto en sí se implementó en 1992, cabe señalar que de mayo de 1994 a diciembre de 1999, se desarrolló el Sistema Nacional de Medición de Logros Académicos APRENDO, dentro del Componente “Medición de Logros Académicos” y contó con el aporte financiero del Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento BIRF, institución apadrinada por el mismo Banco Mundial (Universidad Católica, 2010). Los operativos se llevaron a cabo de manera periódica en 1996, 1997, 1998 y 2000. Esta última aplicación estuvo a cargo de la dirección de planeamiento del MEC que, en intento de institucionalización, habría realizado una aplicación más en 2007 (MEC, 2008).

¹⁸ Cada uno de los Centros Educativos Matrices - CEM reúne entre 15 y 30 planteles educativos y atiende a una población mínima de 6.000 alumnos y opera con un plantel central, equipado con infraestructura para que funcione como sede administrativa y pedagógica. Los CEM tienen presupuesto propio y autonomía administrativa. Uno de sus propósitos innovadores es la participación de las comunidades involucradas. El plantel central apoya los miembros del CEM en la formulación y desarrollo del currículo (Vos, 2000).

Dada las deficiencias identificadas por el Banco Mundial a las capacidades burocráticas y administrativas que presentaban las agencias gubernamentales e incluso poniendo en consideración los riesgos políticos de la época en el país, para la ejecución de este programa (Banco Mundial, 1991:5), se creó la Unidad Técnica MEC-BIRF-EB PRODEC (unidad ejecutora), que mantuvo altos márgenes de autonomía y que, a pesar de enfatizar su carácter técnico, ejecutaba como unidad central sobre todo en lo concerniente al sistema nacional de medición de logros de aprendizaje (Banco Mundial, 2000).

En los documentos oficiales del proyecto no se hace referencia al equipo técnico del ministerio sino a los “consultores” a cargo y a sus asesores nacionales y extranjeros y pone de manifiesto que el EB PRODEC ha sentado las bases políticas, técnicas, administrativas y logísticas para la institucionalización del Sistema Nacional de Medición de la Calidad de la Educación Básica, Aprendo (MEC, 1997). Por consiguiente, es el proyecto con su equipo de expertos, quienes tienen en manos la definición de políticas de evaluación de la educación. En la misma lógica de unidades paralelas al MEC, el gobierno fortaleció el marco institucional del programa, a través de la creación de la Unidad Coordinadora de Proyectos del Sector Educativo (UCP) que contaba con personal y la experiencia acumulada por el PROMECEB¹⁹, un programa que se implementó en Ecuador anteriormente.

¹⁹ El PROMECEB fue diseñado en 1989 y su ejecución se inició en mayo de 1990. Si bien su duración debía ser de cuatro años, el programa tuvo varias extensiones y terminó en agosto de 1999. A partir de esta fecha se inició una segunda fase bajo el nombre de “Redes Amigas”. (Minteguiaga, 2014:178)

Sobre este aspecto institucional, tanto en las experiencias ejecutadas con el Banco Mundial como con el Banco Interamericano de Desarrollo, apuntaron como factor principal de riesgo para la ejecución de los proyectos, la “mala capacidad de ejecución por parte de las agencias gubernamentales” (Banco Mundial, 1991; 5) y reconocieron el peligro que estos corren de cara al cambio de administración gubernamental de 1992.

Por esta razón y, a fin de superar este tipo de riesgos, se incluyeron en los proyectos:

- Unidades de gestión descentralizada
- La contratación con organismos internacionales especializados para gestionar las adquisiciones y la asistencia técnica
- La supervisión del presupuesto durante las permanentes misiones al Ecuador
- Vínculos directos entre las escuelas y sus comunidades

Con todas estas herramientas exigidas, las instituciones financieras habrían garantizado la recuperación de costos y gestión de ganancias (Banco Mundial, 1991).

En este marco, las pruebas APRENDO eran instrumentos de recopilación de información acerca del nivel de dominio (inicio, avance y suficiencia) de destrezas cognitivas en las asignaturas de Matemática y Lenguaje y Comunicación de los estudiantes de tercero, séptimo y décimo año de la Educación Básica. Las aplicaciones de las pruebas se realizaron a una muestra de planteles rurales, urbanos fiscales y urbanos particulares. (PREAL, 2010).

Las preguntas de APRENDO estaban fundamentadas en la Teoría Clásica de los *Tests* (TCT), es decir, de selección múltiple, con tres opciones de respuesta, cada pregunta con una sola opción respuesta correcta para los tres grados. Valoraban al estudiante en una escala de puntuación sobre 20 puntos, que calificaba cada pregunta correcta y no distinguía entre ellas su grado de dificultad. La prueba Aprendo 1997 tenía una muestra mucho más grande que la de 1996 y evaluaba destrezas más complejas (SIISE, 1998).

En 1998, la muestra solamente abarcó planteles educativos de la Costa y la Sierra, razón por la cual no se tienen datos a nivel nacional (PREAL, 2010). En este operativo se aplicaron, además de las pruebas de Matemática, Lenguaje y Comunicación, los cuestionarios de factores asociados a directivos, docentes, padres de familia y estudiantes de 3° y 7° año de Educación Básica de los Centros Educativos Matrices CEM (MEC, 2008), es decir, de aquellas instituciones que habían recibido especial atención.

También el operativo APRENDO 2000, tuvo irregularidades por la suspensión de las clases decretada por la Unión Nacional de Educadores (UNE) que impidió que se realizaran las pruebas en varios establecimientos particulares de régimen Sierra, que concluyeron el año escolar antes de la aplicación (PUCE, 2010). Por esta razón, tampoco se cuenta con la adecuada secuencia de datos.

El banco de preguntas se construyó antes de la implementación de la Reforma Curricular de la Educación Básica Consensuada, sin embargo, la unidad ejecutora legitimó su validez alegando que fueron los mismos técnicos que participaron en la elaboración de las pruebas, los que trabajaron la reforma curricular.

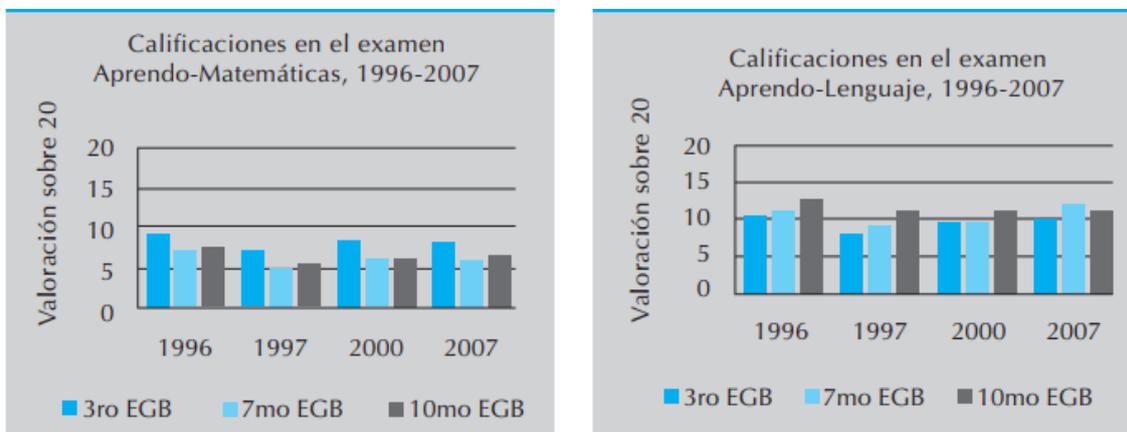
Hay una estrecha relación entre la Reforma Curricular Consensuada y las pruebas Aprendo, existe una estrecha relación, en virtud de que (el conjunto de destrezas medido por las pruebas) sirvió de base para la identificación de destrezas por parte de la Reforma Curricular Consensuada y dado que los Asesores de la Unidad de Mediciones de Logros Académicos del EB PRODEC participaron también en las labores de definición de la misma Reforma (MEC, 1998: 9).

A pesar de que el Informe Técnico del Desarrollo, Validación y Aplicación de las pruebas APRENDO 97 asegura que la calidad técnica de las preguntas fue analizada por un equipo de especialistas, la presente investigación no ha abordado este criterio como relevante, puesto que tiene un enfoque a nivel de gestión pública y no pedagógica ni psicométrica.

La variación en los instrumentos de evaluación, las modificaciones en la muestra, los protocolos de aplicación utilizados en las pruebas del año 2000 después del cambio de operador son algunos de los factores que ponen en entredicho la comparabilidad de resultados de medición que ciertamente son los que al final del día pueden denotar un avance o deterioro en los resultados de aprendizaje en los estudiantes del sistema educativo ecuatoriano.

Gráfico No. 1

Calificación en examen Aprendo – Matemáticas y Lenguaje 1996-2007.



Elaboración: PREAL y Grupo Faro

Fuente: Ministerio de Educación, 2009

En todo caso, a pesar de la cuestionable validez de la información también es refutable si estos resultados fueron argumentos para validar la distribución de recursos y medir su eficiencia. Tampoco se conoce de políticas delineadas a partir de los resultados de estas evaluaciones, como lo aseveran algunas investigaciones. “No se ha podido encontrar estudios que documenten si/cómo estos esfuerzos han impactado en mejorar la calidad de la educación” (PREAL, 2010: 20). Finalmente, a decir por la secuencia de información obtenida, se mantuvo en declive los resultados de aprendizaje tanto en Matemáticas como en Lenguaje y Comunicación. El mismo criterio es compartido por autoridades y la opinión pública, en aquella época:

La doctora Martha Grijalva, quien dirigió las pruebas nacionales de logro académico Aprendo, realizadas en el año 1996 y en el año 2000, dice que el mal aprovechamiento de los niños es alarmante (...). Tomando como base las pruebas Aprendo, varios planteles diseñaron proyectos para mejorar la educación, pero la evaluación no ha sido motivo de un replanteamiento nacional de la enseñanza. (El Universo (2004), “Mala calidad de la educación (10)”, 16 de septiembre 2004).

2.3.2 Segundo Estudio Regional Comparativo

La propuesta del Segundo Estudio Regional Comparativo –SERCE- se enmarcó dentro de las acciones globales de la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OREALC/UNESCO)²⁰. El diseño del instrumento, así como el análisis de resultados, fue ejecutado por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE). Además, se conoce que estuvieron involucradas otras agencias internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Fundación Ford en calidad de donantes. (LLECE, 2008: 15).

En cuanto a los componentes de este proyecto, en una de las exposiciones del entonces Coordinador General del LLECE, Javier Murillo, se identificó que el estudio regional buscó evaluar los logros de aprendizaje e identificar otros factores asociados al aprendizaje como el contexto socioeconómico de los estudiantes de cada país.

- a) Evaluación de los niveles de desempeño de los alumnos de América Latina en 3° y 6° grado de educación primaria en Matemática, Lenguaje y Comunicación, y Ciencias Naturales en 6°.
- b) Comprensión de los factores asociados al desempeño que ayuden a explicar los resultados y aporten información para mejorar la calidad.

²⁰ La misión de la UNESCO dentro del sistema de las Naciones Unidas y el lugar que ocupa en el dispositivo de cooperación internacional la convierten en una institución clave para el futuro. La UNESCO no es un organismo financiero ni está centrada únicamente en la investigación; su tarea principal es desarrollar el potencial humano, en colaboración con los Estados Miembros y sus múltiples asociados e interlocutores. La UNESCO, por su carácter intergubernamental, tiene la ventaja de poder movilizar a los responsables políticos para instarles a definir objetivos y establecer planes de acción y a que se comprometan en la adopción de medidas que permitan alcanzarlos. Del mismo modo puede convocar a otros muchos estamentos de la sociedad tanto pública como civil para propiciar debates y compromisos con la educación.

Estos, con el objetivo de generar conocimiento relevante y apoyar a los Estados en la toma de decisiones de política educativa para promover mayor equidad en la distribución del aprendizaje en los sistemas educativos de la región, así lo manifestó la UNESCO, dado que es una característica de este organismo, generar y emitir sugerencias técnicas a los países, en función de la información recopilada, distinguiendo a este organismo de cooperación técnica más que de crédito.

Generar conocimiento sobre los aprendizajes de lenguaje, matemática y ciencias, y sobre factores asociados en estudiantes de tercero y sexto grados de educación básica primaria, para apoyar a los países en el mejoramiento de sus políticas y prácticas educativas, que les posibilite ofrecer una educación de mayor calidad y equidad (UNESCO, 2005: 6).

Esta iniciativa, por tratar de evaluar a los sistemas educativos de varios países de Latinoamérica y el Caribe, toma algunos años. En esta ocasión, se coordinó, preparó y desarrolló entre 2004 y 2008. La aplicación de las pruebas se llevó a cabo en Ecuador durante el año 2006. En 2007, se realizó un seminario de devolución de los resultados de dicho estudio, mientras que la divulgación oficial se realizó en el año 2008 (UNESCO, 2008).

Los proyectos de la Unesco en general se financian con las aportaciones de los Estados miembros y el sostenimiento de la ONU. A decir de este proyecto específico, se conoce de las donaciones hechas por el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Fundación Ford, también tendría un aporte de cada país participante. El consejero de LLECE, Harvey Sánchez (2017), señala que la vinculación de los países al estudio iniciaba con la firma de una carta de acuerdo entre el Ministerio de Educación de Ecuador y OREAL/UNESCO. En esta se pactaba la contribución de una cuota anual de USD \$13.000, que, según el formato de la carta emitida para la integración del Tercer Estudio Regional Comparativo, este aporte, en su mayor porcentaje, estaba destinado a apoyar las operaciones del LLECE y otra parte a asegurar la presencia de los coordinadores nacionales en las reuniones técnicas.

Por las condiciones similares de los estudios organizados por el LLECE/UNESCO en los que ha intervenido Ecuador, se sabe que los costos del operativo de aplicación (la impresión de cuadernillos, la capacitación del personal de supervisión y aplicadores, el traslado y seguridad del material, etc.) son asumidos por el Ministerio de Educación.

El proceso de coordinación del SERCE estuvo a cargo de la Dirección Nacional de Planeamiento a través de la División de Evaluación, para cumplir con los protocolos de aplicación de los instrumentos dispuestos por el LLECE en los manuales entregados. Para este propósito, se contó con jefes provinciales de planeamiento y supervisores. Además, para la ejecución, se sumaron estudiantes de las facultades de Filosofía y de Institutos Pedagógicos, quienes recibieron previa información sistematizada y detalles de la evaluación de las pruebas (La Hora (2006), “Aplicarán pruebas y cuestionarios”, 20 noviembre 2006). Por consiguiente, en este proceso encontramos que el Ministerio de Educación presenta una autonomía de carácter aislada, que le impide hacer ajuste alguno al formato o técnica de evaluación. Desde este punto de vista, es cuestionable la pertinencia frente a la diversidad de la población escolar.

En el desarrollo del SERCE participaron los siguientes funcionarios del MEC de aquel entonces:

- Raúl Vallejo (*Ministro de Educación*)
- Gloria Vidal (*Subsecretaria General de Educación*)
- Guido Rivadeneira (*Subsecretario General Administrativo Financiero*)
- Verónica Benavidez (*Coordinación Nacional del LLECE*)
- Gladis Raza (*Jefa de la Unidad de Evaluación*)
- José Antonio Avilez
- Rosita Avilez
- Mélida Jarrín
- Beatriz Santillán

- Luis Silva

De la mano de este equipo técnico de coordinación, las pruebas SERCE recogieron en el territorio nacional, información del desempeño en Matemáticas, Lenguaje (lectura y escritura) y Ciencias de la Naturaleza, además de los factores asociados al aprendizaje de estudiantes de 3° y 6° grado de primaria, es decir, a cuarto y séptimo año de Educación General Básica en el sistema ecuatoriano.

Ecuador participó en el SERCE solo en las prueba de Matemática y Lectura. Se desconoce las razones por las que no accedió a las evaluaciones de Ciencias Naturales y Escritura, aunque *a priori* guarda relación con las áreas del Primer Estudio Regional Comparativo PERCE, en el que no participó Ecuador durante años, con el propósito de iniciar con cautela y ponerse en igualdad con los países que participaron en el primer estudio.

Los instrumentos de evaluación del SERCE fueron pruebas estandarizadas para la región, que se construyeron a partir de los contenidos comunes de los currículos de los países involucrados. Por esta razón, se afirma que era urgente contar con un currículo de educación básica y, en este sentido, se canalizaron esfuerzos, en años anteriores, para este propósito. El currículo de aquel entonces contenía referencias generales y no desplegaba realmente contenidos, dejó al libre criterio de los docentes, construir esta parte, conforme su entorno lo demande.

De todos modos, el trabajo de diseño de las pruebas estandarizadas partía de la identificación de los patrones de contenidos, logrados como producto de varias sesiones de trabajo del cuerpo técnico, conformado con representantes de cada nación. Asimismo, luego del proceso de construcción de las pruebas requería de una validación de pertinencia curricular de las preguntas/ítems, además de preparar el operativo de aplicación. Lamentablemente, Ecuador no participó en la prueba piloto realizada en 2005 con la que finalmente se pretende comprobar que no existan distorsiones frente a los contextos en los que se hará la aplicación oficial. Como señala la Unesco, “la aplicación piloto se realizó en todos los países, con excepción de Ecuador” (Unesco, 2008: 24).

Las pruebas del LLECE están diseñadas para medir conocimientos, habilidades y destrezas con un enfoque de habilidades para la vida. Sus ítems son cerrados de opción múltiple más tres ítems distractores, entre 66 y 96 ítems por prueba (Murillo, 2007).

Fueron evaluados en una muestra aleatoria y estratificada cerca de 11.500 estudiantes, que representaban alrededor del 10 por ciento del universo, en 22 provincias tanto en régimen Sierra como en el régimen de la Costa del Ecuador (MEC, 2007).

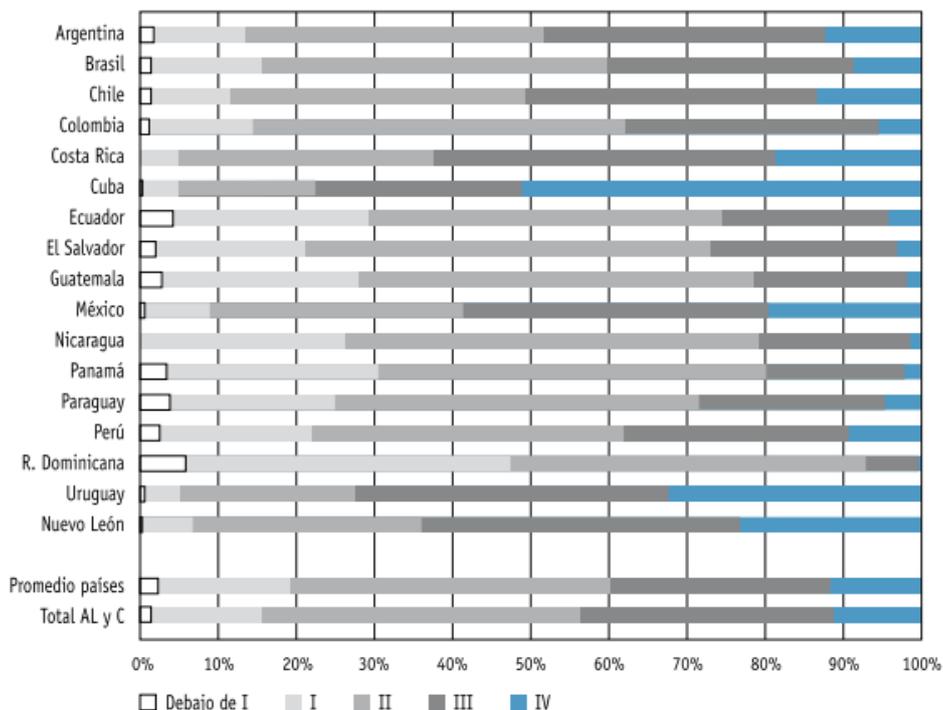
En cuanto a los resultados del SERCE, no fueron buenos, tal como se aprecia en el detalle que se expone más adelante, en el que se halla desagregada cada área de conocimiento y año escolar, los cuales se presentan agrupados en cuatro niveles de desempeño en cada área de los grados evaluados, en el que el nivel I es el más bajo y el nivel IV es el de mejor desempeño.

Con base en este criterio, Ecuador no logró ubicar más del 26% de estudiantes en los dos mejores niveles de logros cognitivos, lo que podría representar un fracaso del sistema educativo, que podría acarrear problemas estructurales que no serían fáciles de resolver en la temporalidad entre un estudio y el siguiente. Por este motivo, es necesario rescatar el criterio de Perassi (2008) sobre el carácter reduccionista de las evaluaciones de logros de aprendizaje, como único elemento de medición en este ámbito.

Gráfico No. 2

Estudiantes de sexto grado por nivel de desempeño en Matemáticas

PORCENTAJE DE ESTUDIANTES DE 6° GRADO DE PRIMARIA POR NIVEL DE DESEMPEÑO EN MATEMÁTICA EN CADA PAÍS



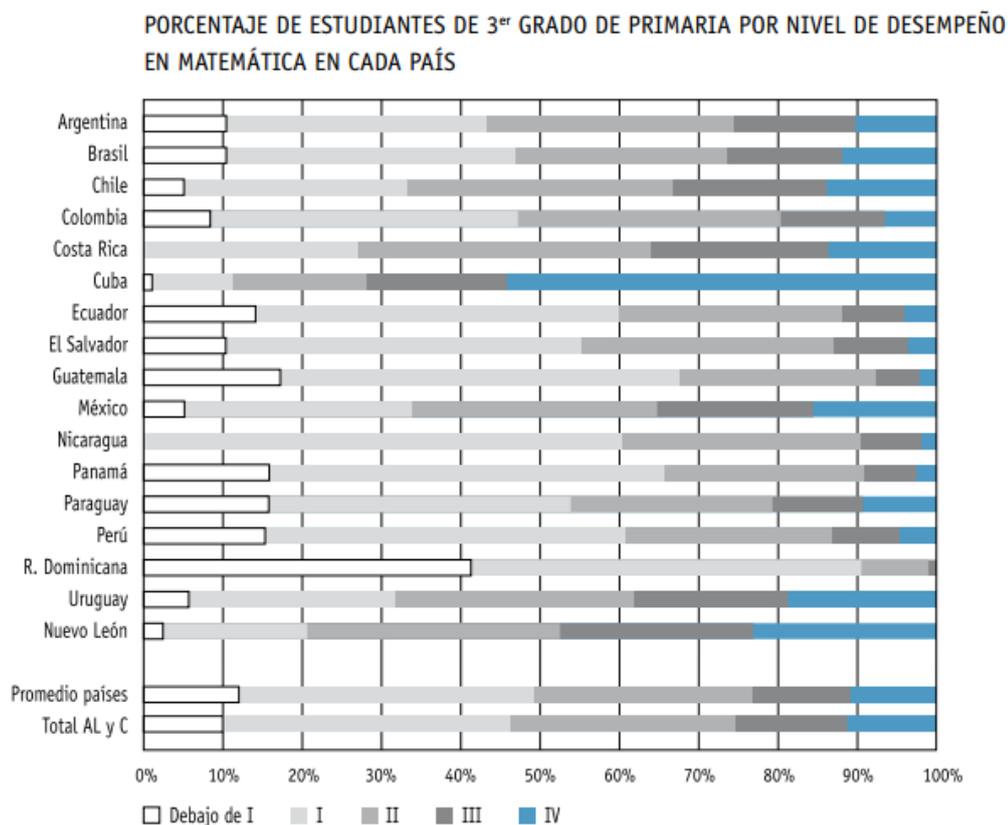
Elaborado por: LLECE-UNESCO

Fuente: Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo, 2008

El análisis de las puntuaciones medias en Matemáticas de los estudiantes de 6° grado de primaria evidenció disparidades en los resultados. El análisis global de los resultados permitió agrupar a los países en cuatro grupos, de acuerdo a su diferencia con la media de los países. Ecuador se ubicó en el grupo de países cuya puntuación media es inferior al promedio (menos de una desviación estándar). En estos, se encontraban: Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay y República Dominicana.

Gráfico No. 3

Estudiantes de tercer grado por nivel de desempeño en Matemáticas.



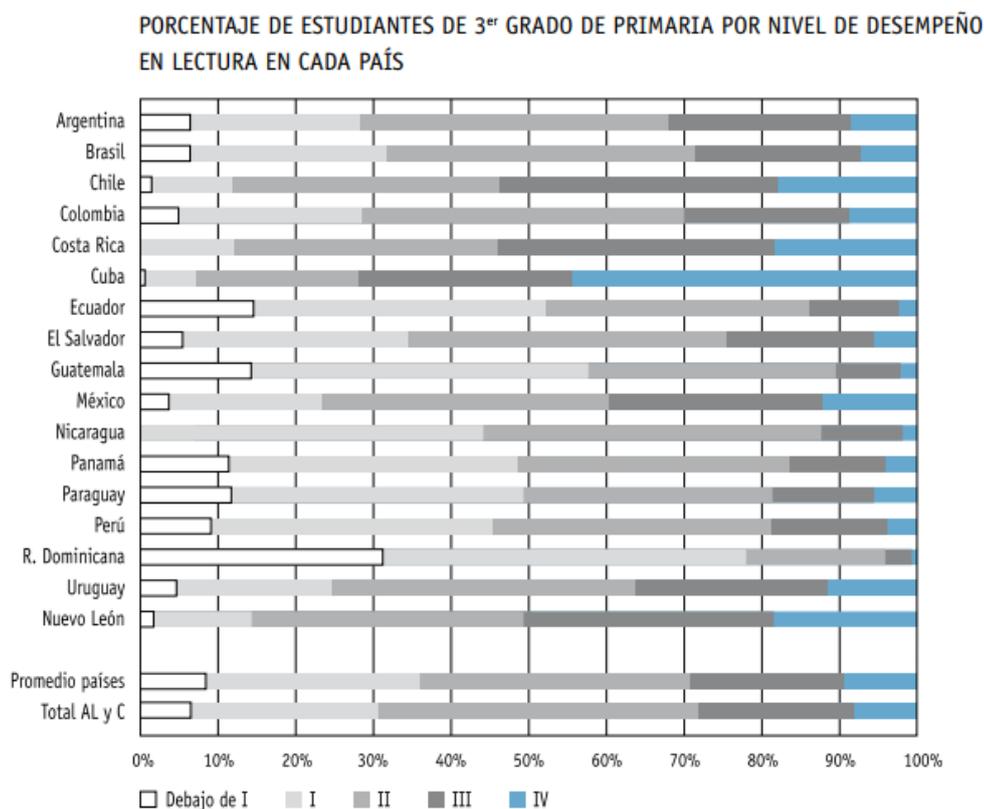
Elaborado por: LLECE-UNESCO

Fuente: Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo, 2008

En Matemáticas, para estudiantes de 3º grado se observan importantes diferencias entre los países. El análisis global de los resultados hizo posible clasificar a los países en cinco grupos, de acuerdo a su diferencia con el promedio de los países. Ecuador está en el grupo de países cuya puntuación media en Matemáticas, para 3º grado, es inferior al promedio (con una distancia de menos de una desviación estándar). En estos, se encontraban: Guatemala, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana. El mismo resultado se obtuvo en los puntajes de las escuelas, en el que Ecuador integró el grupo con más bajo desempeño.

Gráfico No. 4

Estudiantes de tercer grado por nivel de desempeño en Lectura.



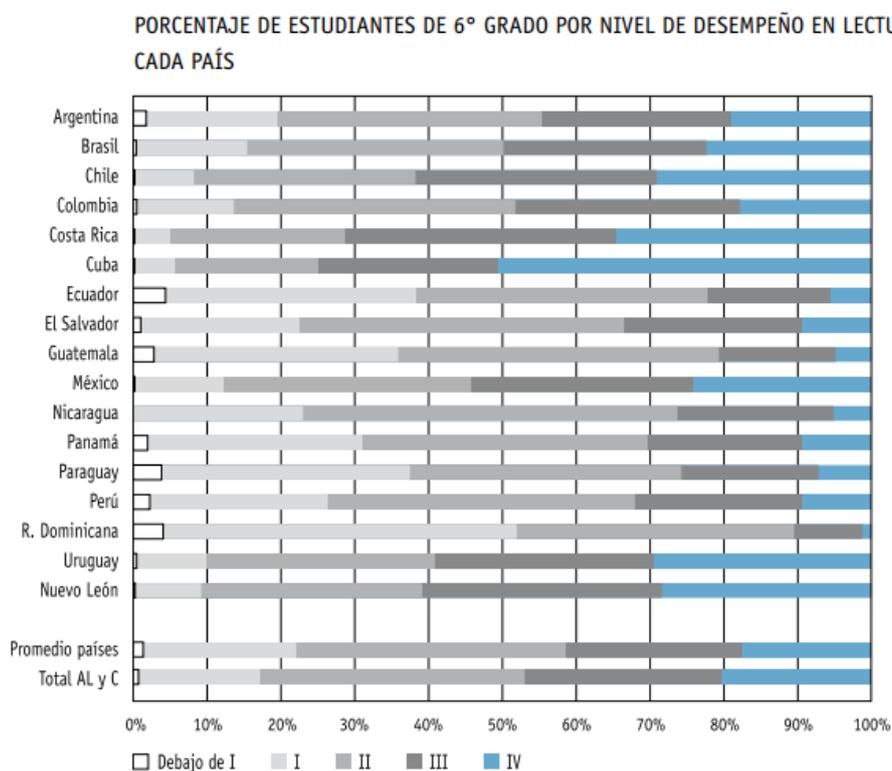
Elaborado por: LLECE-UNESCO

Fuente: Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo, 2008

En Lectura, para estudiantes de 3º grado, al igual que en Matemáticas, existieron importantes diferencias entre los resultados de los diferentes países. Dada la gran disparidad que se observa tanto en los promedios de las naciones como en su dispersión interna, se identificaron cinco grupos de países, en función del rendimiento promedio de sus estudiantes. Ecuador se ubicó en el grupo de países con desempeño, cuya puntuación, es inferiores al promedio de los participantes del SERCE y con una distancia de una desviación estándar menos de este. En este grupo se encontraban: Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana.

Gráfico No. 5

Estudiantes de sexto grado por nivel de desempeño en Lectura.



Elaborado por: LLECE-UNESCO

Fuente: Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo, 2008

El análisis general de las puntuaciones promedio en lectura de los estudiantes de 6° grado de educación primaria y su distribución, permite observar disparidades entre las naciones y al interior de ellas. En este sentido, los países pudieron clasificarse en cinco grupos de acuerdo al rendimiento promedio de los estudiantes. Ecuador también se ubicó en el grupo de países, en los que los alumnos obtuvieron puntuaciones inferiores al promedio regional del SERCE, con una distancia de menos de una desviación estándar. En este grupo, se encuentran: Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana.

A manera de reflexión, a partir del análisis de factores asociados, Ecuador demostró indicadores de “eficiencia interna” en cuanto a la cobertura, tasa de repetición (que fue baja). Por consiguiente, se recomendó a los países que una vez superado este hito del acceso y cobertura, puedan plantearse nuevos retos de carácter cualitativo, como el acceso al conocimiento, entendido como el dominio de niveles básicos de logros cognitivos (SIETAL, 2008).

Reconocemos, entonces, el posicionamiento del uso de las evaluaciones como convergente de ambas experiencias ocurridas durante 1996 y 2006, en las que se observa un alto grado de dependencia de las agencias internacionales, por la propiedad del financiamiento. En el primer caso, la evaluación APRENDO-SIMLA, que llevó impregnado el interés de procurar la eficiencia del gasto. En el segundo caso, se revisó otra forma de intervención de los mismos organismos internacionales, desde el criterio de la tecnocracia, que se tradujo en una propuesta de aplicar pruebas estandarizadas a nivel regional. Esta, finalmente, mostró las deficiencias de aprendizaje, que se asocian a un sistema de educación poco atendido en Ecuador.

CAPÍTULO III: CAPACIDADES ESTATALES Y PARTICIPACIÓN DE ORGANISMOS INTERNACIONALES EN EL CAMPO DE LA EVALUACIÓN DE APRENDIZAJE PERIODO 2007-2012

Después de revisar el escenario en el que ocurrieron las primeras experiencias de evaluación educativa de aprendizajes en Ecuador, durante el periodo 1996-2006, es importante resaltar las potestades de los organismos internacionales frente a la solvencia del problema de la calidad educativa. Por este motivo, es necesario revisar lo propio en un segundo momento, del año 2007 al año 2012. De esta manera, se espera obtener los elementos comparativos para verificar el cambio en la relación del Estado (Ministerio de Educación) con las agencias internacionales, en el campo de las políticas educativas de evaluación.

A continuación, se abordará la capacidad estatal a través de las siguientes subdimensiones de esta: fiscal, burocrática, organizativa y coercitiva, examinadas a través del vínculo que se estableció entre el Estado, el mercado, la sociedad civil y los actores internacionales en el campo educativo. En este sentido, será central el análisis de la estructura y el rol del Ministerio de Educación, así como de los programas o proyectos de evaluación de la calidad educativa que se llevaron a cabo en este periodo.

3.1 Contexto general de la capacidad institucional del Estado en el sector educativo entre 2007-2012.

3.1.1 Plano estructural: relación Estado – mercado – sociedad civil / actores estatales y no estatales (nacionales y extranjeros)

Con la instauración de un nuevo gobierno, presidido por el economista Rafael Correa Delgado, a partir de enero de 2007, se estableció una ruptura con respecto al modelo neoliberal, que había predominado en las décadas pasadas en Ecuador, caracterizado por el achicamiento del Estado y una ampliación de las prerrogativas del mercado (SENPLADES, 2009). Esto se dio básicamente producto de la convicción de que la “mano invisible del mercado” era la mejor manera para atender las demandas del sistema económico. Por esta razón, durante el periodo precedente estuvo ausente o en su mínima expresión la planificación pública para el desarrollo y, además, se debilitaron las funciones de regulación económica y de redistribución de la riqueza. Es, por estas razones, que se habla de un “*renacimiento del Estado*”, según el Plan Nacional de Desarrollo (2009-2013) (SENPLADES, 2009).

Precisamente, en este apartado, se mostrarán algunos mecanismos utilizados para la recuperación del rol del Estado con el propósito de brindar atención a problemas sociales, desde los cuales confluyen cambios en las relaciones del Estado con el mercado, la sociedad civil y las agencias internacionales. Entre estas acciones gubernamentales, hubo algunas encaminadas a la modernización de la administración pública, la reorganización de la cooperación internacional y a realizar cambios en la estructura institucional. Estas acciones se contraponen a las que se ejecutaron en el periodo anterior. Sin duda, estas no eran las únicas, pero sí aquellas que tenían mayor relación con la temática abordada.

La relación entre el Estado y los demás actores identificados en esta tesis se modifica de manera radical desde el inicio del proceso denominado “Revolución Ciudadana”. Un ejemplo de esto es la decisión de cerrar el CONAM, institución que, como se analizó en el segundo capítulo, durante sus trece años de vida institucional (fue creada en 1994, tras la aprobación de la Ley de Modernización), se enfocó en el proceso de privatización y concesión. Su cierre se ejecutó mediante el Decreto Ejecutivo Nro. 103-2007, de 22 de febrero de 2007. El argumento para proceder a este cierre, fue el siguiente:

El CONAM no ha cumplido con el propósito para el que fue creado, es decir, la modernización del Estado, cuyo objeto es incrementar los niveles de eficiencia, agilidad y productividad en la administración de las funciones que tiene a su cargo el Estado; así como promover, facilitar y fortalecer la participación del sector privado y de los sectores comunitarios o de autogestión en las áreas de explotación económica (Presidencia de la República, 2007).

Que los procesos de modernización y las tareas cumplidas hasta ahora por el CONAM no han contribuido a una real transformación del Estado y menos ha permitido que sus instituciones puedan cumplir cabalmente con la misión institucional para las que fueron creadas, contribuyendo únicamente a los intereses de ciertos grupos económicos y afectando y empobreciendo a la mayoría de los ecuatorianos (Presidencia de la República, 2007).

Con esta justificación, se trasladaron las competencias del CONAM a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), institución a la que se le encargará también el seguimiento y cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), antes a cargo de la Secretaría Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (SODEM).

Con estos antecedentes, se evidencia que el Estado vuelve a incidir en la planificación nacional. Para este propósito, se realizó un redimensionamiento institucional que estuvo a cargo de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, entidad asesora de la Presidencia de la República, con la que se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2010, basado en el proyecto político de campaña de Rafael Correa. Este documento se convirtió en su hoja de ruta para gobernar. Según este plan estratégico, el país terminaría con “la improvisación y la visión cortoplacista que ha imperado en las políticas públicas” (SENPLADES, 2017).

Asimismo, en este periodo, se instauró la Asamblea Constituyente de Montecristi para expedir una nueva Carta Magna, con el objetivo de reformar la estructura del Estado. Este cambio estructural también se concretó en el campo de la educación, a partir de que el Estado ecuatoriano se refundó como un Estado de derechos. Esta constitución tiene un carácter garantista de los derechos humanos fundamentales²¹. Al respecto, se destaca que la educación será universal, sin discriminación para todos sus habitantes. Es decir, fomenta el carácter inclusivo de las políticas educativas en el país y promueve su efectivo ejercicio (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

En la norma constitucional, además, se declara a la educación como un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal; como un deber inexcusable del Estado bajo la garantía en igualdad e inclusión social y condición indispensable para el bienestar o buen vivir (*Ibid*).

Este aspecto presupone un cambio de concepción que se enfocaba en el desarrollo económico y lo sustituye por un criterio más humanista. Por otra parte, se establece la vinculación con la sociedad civil: “las personas, las familias y la sociedad tienen el derecho y la responsabilidad de participar en el proceso educativo” (*Ibid*). Sin embargo, este involucramiento no llegó a delegar la responsabilidad de la educación del país, como se interpretó en las épocas anteriores, sin desconocer que la educación es el pilar para el desarrollo nacional.

²¹ Constitución de la República del Ecuador, art. 3.- Son deberes primordiales del Estado: 1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes. 2. Garantizar y defender la soberanía nacional. 3. Fortalecer la unidad nacional en la diversidad. 4. Garantizar la ética laica como sustento del quehacer público y el ordenamiento jurídico. 5. Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir. 6. Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización. 7. Proteger el patrimonio natural y cultural del país. 8. Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

La educación es indispensable para el conocimiento, el ejercicio de los derechos y la construcción de un país soberano, y constituye un eje estratégico para el desarrollo nacional (*Ibid*).

De la misma manera, en la Constitución de Montecristi, se identificaron las características de la educación, dentro de las cuales se contempla la calidad, la que es contemplada en el artículo 27 de la Constitución:

Se centrará en el ser humano y garantizará su desarrollo holístico, en el marco del respeto a los derechos humanos, al medio ambiente sustentable y a la democracia; será participativa, obligatoria, intercultural, democrática, incluyente y diversa, de calidad y calidez (...) (*Ibid*).

Es contundente el cambio en la postura del Estado a partir de la ubicación de la educación como centro de interés, opuesto al modelo de concesión y privatización de la educación que se había llevado en los años anteriores. En estricto sentido, la Constitución manifiesta la protección de esta como bien público: “La Educación responderá al interés público y no estará al servicio de intereses individuales y corporativos” (*Ibid*).

En esta virtud, en el artículo 28 de la Constitución se establece que la educación pública será universal, gratuita y laica (*Ibid*). En consecuencia, al finalizar el periodo de estudio, en el año 2012, la oferta de instituciones educativas particulares y públicas se equipara, mientras que se registra un incremento en el número de alumnos que estudian en instituciones fiscales.

Tabla No. 09

Número de instituciones educativas por sostenimiento en 2012.

Tipo de sostenimiento	Pública	Fiscomisional	Particular
Instituciones de Educación	21339	1263	28590

Elaboración propia

Fuente: AMIE- Mineduc, 2012

Tabla No. 10

Alumnos matriculados por sostenimiento de la escuela (2007-2012).

Año	Tipo de sostenimiento		
	Fiscal	Municipal	Particular
2007	1.993.305	29.639	547.402
2008	2.356.804	41.730	691.650
2009	2.461.989	40.549	719.046
2010	2.527.567	33.436	716.795
2011	2.563.087	32.549	696.962
2012	2.580.823	32.650	687.610

Elaboración propia

Fuente: Ministerio de Educación (2007-2012)

La ampliación de la cobertura del servicio de educación genera cuestionamientos sobre el modo de financiamiento para cumplir este propósito. La respuesta a esta inquietud se encuentra expresada en la Disposición Transitoria Decimioctava de la Constitución de la República, que señala:

El Estado asignará de forma progresiva recursos públicos del Presupuesto General del Estado para la educación inicial básica y el bachillerato, con incrementos anuales de al menos el cero punto cinco por ciento del Producto Interior Bruto, hasta alcanzar un mínimo del seis por ciento del PIB (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Por consiguiente, desde el año 2007, se evidenció un aumento del presupuesto del Estado en el campo educativo. Este incremento se dio de manera concomitante, a una reducción de los fondos públicos destinados a la deuda externa, porque se estableció a criterio de los gobernantes, que no podía seguirse justificando la disminución de la inversión pública en garantizar derechos sociales considerados fundamentales (salud, educación, lucha contra la pobreza, etc.) en detrimento de pagar deuda a los acreedores internacionales (El Universo (2007), “Negociar con acreedores ‘cara a cara’, planea Patiño” 18 enero 2007).

Desde este lugar, debía ser priorizado el pago de la deuda social y esto se pudo ver en la relación entre la inversión del PIB destinada a educación y porcentaje del PIB destinado a servicios de la deuda que muestra la tabla Nro.9.

Tabla No. 11

Inversión en educación VS pago de la deuda.

Año	Porcentaje del PIB (nominal) destinado a Educación	Porcentaje del PIB destinado al Servicio de la deuda
2007	2.53%	7,99%
2008	2.99%	4,09%
2009	4.43%	12,00%
2010	4.37%	2.9%
2011	4.49%	3,05%
2012	4.40%	3,03%

Elaborado propia

Fuente: Ministerio de Educación

La creciente asignación de recursos económicos hacia la inversión educativa permaneció vigente a pesar del contexto económico de la época. Los ingresos que sustentaron al país provinieron principalmente de las exportaciones petroleras y remesas. Cabe precisar que Ecuador ha sobrellevado los efectos de no tener el control cambiario y, en consecuencia, regirse por una limitada política monetaria, debido al uso del dólar como moneda nacional, desde el año 2000.

Asimismo, cabe señalar que durante el periodo 2007-2012 hubo una hostil recesión globalizada que obligó al gobierno a utilizar artificios de tipo fiscal y cambios en el manejo de cuentas nacionales, que incluyó el dinamismo en el gasto público, con enfoque especial en el gasto social (Center for Economic and Policy Research, 2012).

La dinámica presupuestaria atrajo y posibilitó otra serie de cambios en el modelo de administración pública. Por ejemplo, en el año 2010, mediante Decreto Ejecutivo No. 555, se puso en marcha la visión de la eficiencia y eficacia de la gestión. Sobre esta, rigen nuevamente los principios de desconcentración y descentralización pero, esta vez, sujetos a otros mecanismos como la planificación, coordinación, participación, transparencia y evaluación, bajo las premisas de la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública. Así, se establece que:

La gestión pública se orientará a la calidad cuando se encuentre referenciada a los fines y propósitos últimos de un Buen Gobierno Democrático, esto es, cuando se constituya en una gestión pública centrada en el servicio al ciudadano y una gestión pública para resultados (Presidencia de la República de Ecuador, 2010).

Por otro lado, en cuanto a la participación de los organismos internacionales, cabe destacar la creación de la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI), que nació inicialmente como Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional (AGECI), mediante el Decreto Ejecutivo N. 699, de 30 de octubre de 2007. Esta tenía como objetivo la implementación de las estrategias generales de cooperación internacional, las políticas y reglamentos de gestión, el desarrollo y aplicación de instrumentos de gestión del Sistema Ecuatoriano de Cooperación, que fundamentalmente procuraría enrumbar el aporte de la cooperación hacia las políticas, proyectos y programas nacionales.

Esta acción puede ser asumida como una muestra de responsabilidad del Estado por gestionar y negociar la inserción soberana de la cooperación internacional al país, cuyos actores habían tenido notable presencia y libertades en la implementación de programas y proyectos de manera dispersa.

Estos acontecimientos que, es preciso señalar a manera de contexto, permite abordar el estudio de las capacidades estatales (del Ministerio de Educación) en los años 2007 a 2012. Esto permite proporcionar las variables que han hecho suponer la identificación de un Estado de tipo desarrollista según la teoría de Peter Evans (1996), en la que se distingue la coherencia interna, la conectividad externa y la autonomía estatal a partir de las subdimensiones de la capacidad fiscal, burocrática organizativa y coercitiva.

3.2 Capacidades estatales específicas.

3.2.1 Capacidad fiscal

Sin duda, la disponibilidad de recursos económicos posibilita o condiciona la capacidad del Estado para ir más allá al reconocer los derechos, y garantizar su ejercicio pleno. En el lapso de tiempo sujeto a análisis, lo que ocurre en el sistema fiscal y la situación de las finanzas públicas marca la factibilidad financiera para alcanzar transformaciones sobre las nuevas prioridades del Estado.

En este ámbito, la política fiscal procuró restablecer equilibrios macroeconómicos en las finanzas públicas (Ramírez, 2014), en el periodo 2007-2012, que promovía el mejoramiento del régimen tributario basado en el principio de equidad vertical²², en la recaudación tributaria. Esto estuvo acompañado de una nueva propuesta en la asignación del gasto, como mecanismos clave para la redistribución de la riqueza²³.

²² Prima el criterio de que el contribuyente que más ingresos obtenga, será el que más tributará.

²³ La Constitución de la República del Ecuador del 2008, establece que los gobiernos autónomos descentralizados generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad. Los gobiernos autónomos descentralizados participarán de al menos 15% de los ingresos permanentes y de un monto no inferior al 5% de los no permanentes correspondientes al Estado central, excepto endeudamiento público. Según el artículo 272 de la Constitución 2008 los criterios bajo los cuáles se regulará la distribución de los recursos entre los gobiernos autónomos descentralizados: Tamaño y densidad de la población. Necesidades básicas insatisfechas. Logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo, y cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan del desarrollo del gobierno autónomo descentralizado.

Como se señaló anteriormente, los altos precios del petróleo, principal producto de exportación ecuatoriano, permitieron impulsar un programa de mejoras en la infraestructura productiva, vial, educativa y de salud. Bajo este esquema, durante estos años (2007-2012) en los que se dio un aparente equilibrio de la economía ecuatoriana, el gobierno ecuatoriano dio prioridad a la atención de las demandas sociales, específicamente, en el servicio de educación.

En este contexto, como se evidencia en la siguiente tabla, el Ministerio de Educación recibió los recursos anuales cada vez en mejores proporciones.

Tabla No. 12

Gasto en educación en el periodo 2007-2012.

Año	Gasto en Educación (millones de dólares)
2007	1290,7
2008	1846,9
2009	2768,1
2010	3041,9
2011	3559,7
2012	3867,2

Elaboración propia

Fuente: Grupo Faro, 2016

El proceso de recuperación del Estado escaló. Esto se refleja si se compara la inversión en el sector educación con los rubros destinados al pago de los servicios de la deuda externa. Como se había mencionado, frente a esta realidad, se dio un cambio de enfoque que representó un mayor respaldo a las medidas plateadas por el Ministerio de Educación. Como se señaló en el segundo capítulo, esta distribución contrasta con el modelo de asignación presupuestaria evidenciado en el primer periodo revisado en esta investigación²⁴.

²⁴ A fin de visibilizar de mejor manera la postura del Estado, es posible contrastar el presupuesto educativo frente a otros gastos. Sin embargo, por la índole del estudio, se ha contrapuesto con los recursos destinados a los servicios de la deuda externa.

Tabla No. 13

Inversión en educación VS Pago de la deuda.

Año	Porcentaje del PIB (nominal) destinado a Educación	Porcentaje del PIB destinado al Servicio de la deuda
2007	2.53%	7.99%
2008	2.99	4,09%
2009	4.43	12%
2010	4.37	2.9%
2011	4.49%	3.05%
2012	4.40%	3,03%

Elaboración propia

Fuente: Arcos, 2010; Grupo Faro, 2016

Es decir, además de la progresividad anual con la que se debía ir incrementando el presupuesto educativo, conforme demanda la Constitución del 2008, el incremento real se dio en términos de valores absolutos, consecuente con el incremento de ingresos percibidos fruto de los elevados precios del barril de petróleo y la aplicación de la Ley de Recuperación de los Ingresos Petroleros. Estos hechos permitieron que los ingresos petroleros excepcionales correspondan al Estado para incluirlos dentro del presupuesto general²⁵. Este elemento coadyuvó y posibilitó que los programas de evaluación de calidad educativa se financien con recursos propios, es decir, la fuente de financiamiento de las experiencias de evaluación de logros de aprendizajes fue el presupuesto del sector público.

²⁵ Los Ingresos del Estado crecieron +132,7% entre 2007-2012, impulsado por un aumento de los ingresos petroleros de +253,7 % y +152,3 % de los ingresos tributarios (Ministerio de Finanzas, 2013)

3.2.2 Capacidad burocrática

Si el Estado ecuatoriano en la década de los noventas propuso la reducción del aparato burocrático y sus responsabilidades como solución a la ineficiencia de la administración pública, en los años subsiguientes, a partir de 2007, pasó todo lo contrario, como se expone a continuación.

A inicios de este periodo de estudio, el índice del tamaño del Estado, que muestra la relación entre los gastos totales del sector público no financieros y el Producto Interno Bruto PIB, evidencia un importante incremento anual que concuerda con el fortalecimiento del aparato estatal. En el año 2007, se registra en un 27%; en el 2008, en el 40%; y en el 2009, se ubica en un 41% (Bruque, 2011).

Tabla No. 14

Evolución del índice del tamaño del Estado (ITE).

Año	Índice del tamaño del Estado
2007	27%
2008	40%
2009	41%

Elaborado por: Autora

Fuente: Bruque, 2011

En el plano educativo, hay un apego a la teoría de la burocracia que sugiere la creación de una carrera predecible y bien remunerada, así como la tecnificación para lograr las operaciones de las instituciones públicas y conseguir el afianzamiento de la gobernanza.

Esto se puede apreciar desde finales del año 2007, cuando el gobierno ecuatoriano incrementó en 12.000 el número de partidas presupuestarias para la contratación de docentes, sobre una base de 119.000 maestros de establecimientos fiscales que existían hasta ese momento. “Desde hace 10 años, que no se creaban nuevas plazas para profesores” (MEC, 2012: 43).

Para la selección de los nuevos maestros, se organizó un concurso de méritos y oposición, mediante la Ley Orgánica de Educación Superior, expedida en el año 2011, en la cual rige el escalafón docente con la intención de pagar remuneraciones dignas y fomentar una carrera competitiva para los maestros. Dichos salarios mensuales, para el año 2012, alcanzaron a 817 dólares (MEC, 2012).

Esto puede ser entendido en función de la coherencia burocrática que es parte de la propuesta de un Estado desarrollista, dado que los servidores públicos encargados de la docencia recibieron atención a través de exámenes de ingreso a la carrera, evaluaciones periódicas, reconocimiento y revalorización a su labor mediante el nuevo escalafón²⁶.

Sin embargo, esto no sucedió con los burócratas administrativos del MEC. No obstante, un avance en este sentido se logró en el año 2012, cuando se realizó la publicación del Estatuto Organizacional por Procesos del Ministerio, mediante el Acuerdo Ministerial 020-12, que permitió implementar la reestructuración general del Ministerio en todos sus niveles.

²⁶ El escalafón del magisterio nacional constituye un sistema de categorización de las y los docentes pertenecientes a la carrera docente pública, según sus funciones, títulos, desarrollo profesional, tiempo de servicio y resultados en los procesos de evaluación, implementados por el Instituto Nacional de Evaluación, lo que determina su remuneración y los ascensos de categoría (LOEI, Art. 111).

Esto hizo posible la identificación de perfiles óptimos que determinaron la pauta de la idoneidad de los servidores públicos. Dicho avance tuvo cabida a través del Manual de Clasificación de Puestos. Además, se ejecutó una evaluación por reestructura de las distintas instancias de la institución.

Por otro lado, la estabilidad política que vivió el país durante estos años, generó otra notable diferencia en cuanto a los tomadores de decisiones del campo educativo, que de 2007 a 2012 contó con dos ministros, Raúl Vallejo y Gloria Vidal. Esto redujo la alternabilidad también de sus equipos técnicos.

Tabla No. 15

Ministros de Educación a partir de 2007.

Periodo presidencial	Presidente de la República	Ministro de Educación
enero 2007- mayo2017	Rafael Correa	Raúl Vallejo
		Gloria Vidal
		Augusto Espinosa
		Freddy Peñafiel Larrea

Elaboración propia

Fuente: Ministerio de Educación, 2006; 2010; 2013; 2016

Sin embargo, la valoración de los asesores y técnicos extranjeros en las evaluaciones educativas seguirá siendo importante. Esto se observará a partir de los criterios que se emiten dentro de la implementación del programa de evaluación de aprendizajes que se reporta en este periodo de análisis. Esto conduce entonces a pensar que el Ministerio de Educación realizó esfuerzos significativos por recuperar la rectoría en el ámbito de su competencia y en la formulación de políticas nacionales para la regulación de este sistema²⁷.

3.2.3 Capacidad organizativa

La capacidad estructural del Ministerio de Educación observada desde su alcance territorial, así como la presencia y provisión de los servicios públicos a escala nacional, a partir de 2007, tomó un nuevo rumbo con la implementación de las unidades de gobierno local. Estas se hallan ancladas a un sistema estable intergubernamental en el que las unidades se encuentran limitadas constitucionalmente a áreas específicas de jurisdicción, en términos de Oszlak (2015), en la reforma democrática del Estado ecuatoriano.

Esta presencia territorial obtenida a partir del proceso de desconcentración²⁸ del Ejecutivo, en los niveles administrativos de planificación, en enero de 2008, mediante Decreto Ejecutivo No. 878, propuso la creación de las coordinaciones zonales, para una mejor administración del Estado.

²⁷ En 2012, se emitieron acuerdos ministeriales que contienen la normativa para la autorización y regulación de todos los niveles de educación.

²⁸ La desconcentración es entendida como un ejercicio de redistribución del poder a nivel nacional y subnacional, que busca superar los obstáculos de tipo administrativo, técnico e incluso político, para garantizar la presencia del Estado en los territorios a través de unidades jerárquicamente subordinadas, que permitan ejercer la gobernanza en los territorios.

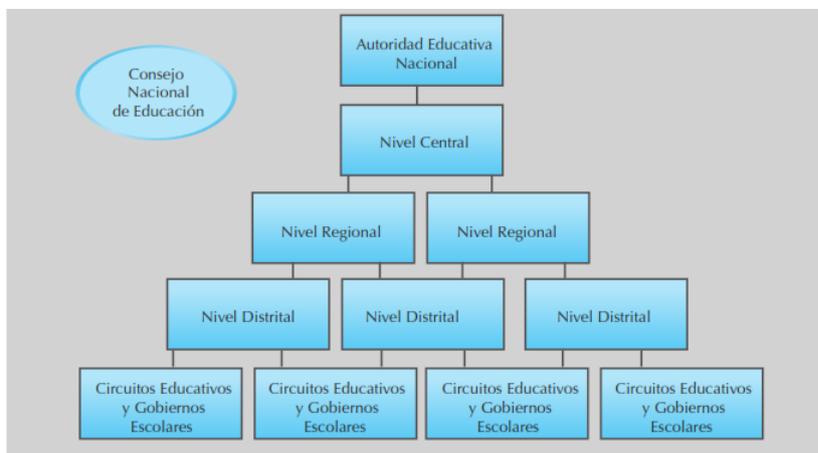
Bajo este esquema, cada una de las siete dependencias zonales podían organizarse a través de subsecretarías desconcentradas, cuya misión era gestionar la planificación territorial a través del Sistema Nacional de Planificación, administrado por la SENPLADES, lo que les permitió participar en el diseño de políticas, metodologías y herramientas. Además, podían gestionar y aplicar, en el área de su jurisdicción, procesos de información y estudios; planificación e inversión pública; reforma del Estado e innovación de la gestión pública; participación ciudadana; y, seguimiento y evaluación.

La implementación del rediseño de la organización territorial del ministerio (a nivel distrital) entró en funcionamiento desde dos subsecretarías zonales (Quito y Guayaquil) y siete coordinaciones zonales, que contaban con personal necesario, unidad financiera desconcentrada, local equipado y planes de desarrollo.

En total, se crearon 140 distritos educativos y 1.117 circuitos a nivel nacional (MEC, 2012). Esto permitió poner fin a las figuras de “parainstitucionalidad”, que existieron en épocas pasadas por la instalación de las unidades ejecutoras de las agencias de crédito que fueron creadas bajo el supuesto de asegurar la eficiencia y gestión en territorio.

Gráfico No. 6

Estructura del sistema educativo, modelo desconcentrado.



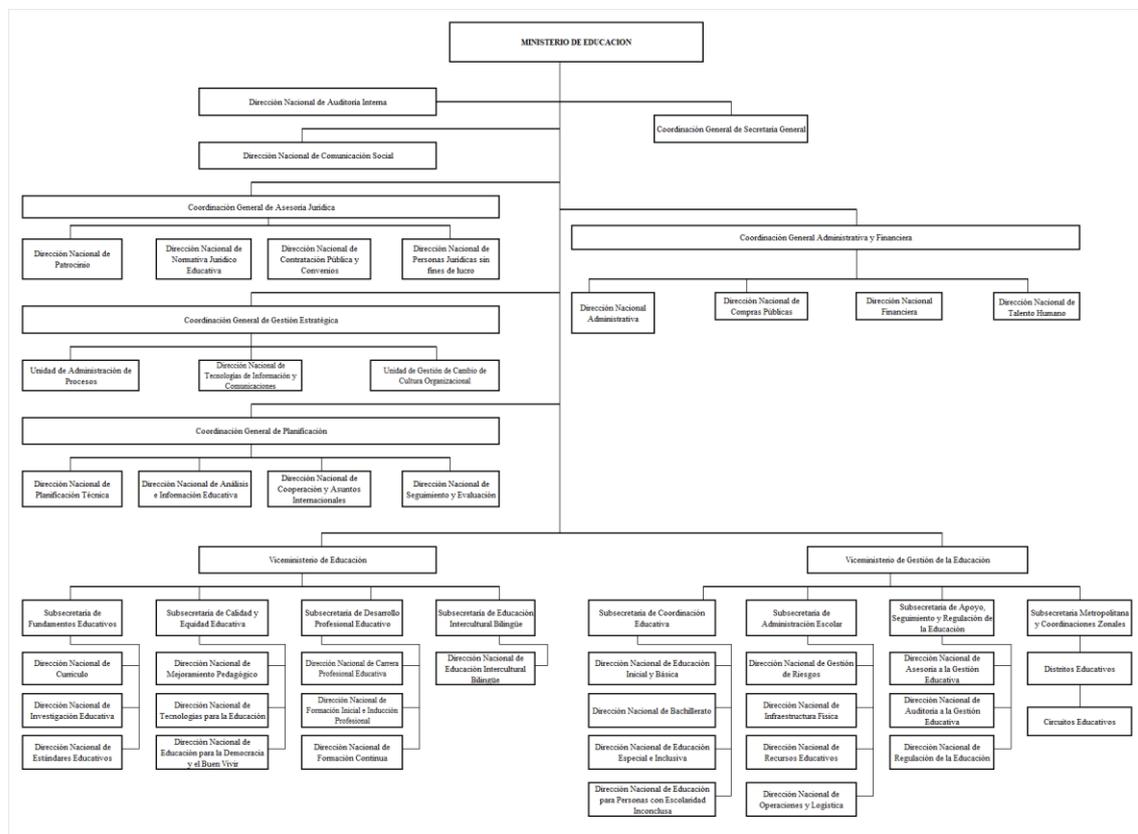
Elaborado por: PREAL y Grupo Faro

Fuente: Ministerio de Educación, 2009

Como parte del proceso de recuperación del Estado, se evidenció una reestructuración orgánica con el reordenamiento de las funciones esenciales del ministerio. Esto se evidencia en el año 2010, con la expedición del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos mediante el Acuerdo Ministerial No. 0390-10. Este fue reordenado en el año 2012, mediante el Acuerdo Ministerial No. 020-12, tras la creación de dos viceministerios: Viceministerio de Educación y Viceministerio de Gestión Educativa. De esta manera, se delimitaron las estructuras para la implementación de niveles desconcentrados a nivel zonal, distrital y circunvalar.

Gráfico No. 7

Estructura del Ministerio de Educación antes de junio de 2012.

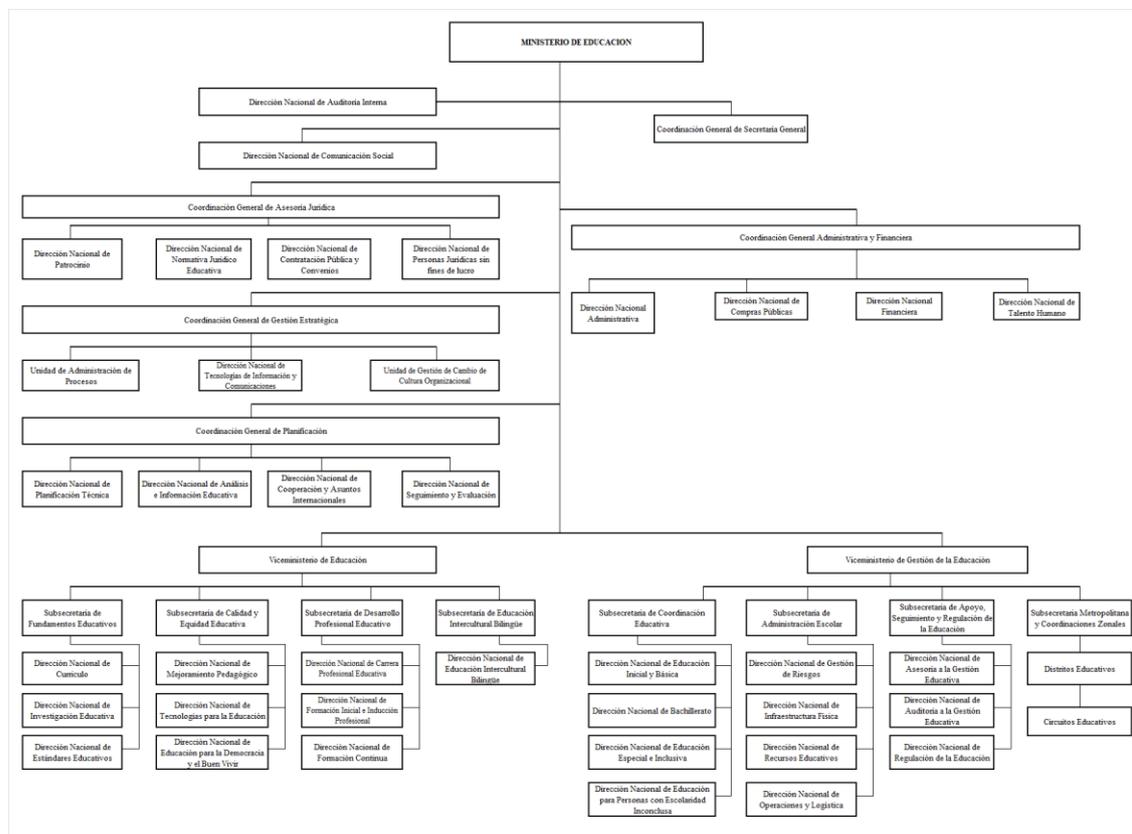


Elaborado por: Ministerio de Educación

Fuente: Acuerdo Ministerial 020-12

Gráfico No. 8

Estructura del Ministerio de Educación después de junio 2012.



Elaborado por: Ministerio de Educación

Fuente: Acuerdo Ministerial 020-12

La capacidad organizativa en el campo específico de la evaluación educativa, tuvo un salto exponencial, conforme lo indica la Ley Orgánica de Educación Intercultural LOEI (2011). Esta demandó que se establezca la evaluación integral como un proceso permanente y participativo del Sistema Educativo Nacional y dispuso la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEVAL), como entidad autónoma, no adscrita al Ministerio de Educación, en aspectos administrativos y financieros.

De esta manera, se evidencia la intención del Estado de institucionalizar las prácticas de evaluación educativa, otorgándole a esta práctica la independencia suficiente con respecto a quién asumiría el rol evaluador en la política educativa, a través del seguimiento y monitoreo del sistema educativo.

En este contexto, la conformación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa se concretó a finales del año 2012, mientras que el ministerio de Educación quedó encargando de las competencias delegadas.

Sobre la capacidad organizativa del Ministerio de Educación, es preciso destacar que el proceso de la desconcentración fue reconceptualizado. En esta ocasión, marcó como objetivo trasladar los servicios que ofrece una entidad de nivel nacional (ministerio) hacia una de sus dependencias de nivel zonal que, en años posteriores, se implementó también a niveles distrital y circuital.

Esto buscaba ofrecer servicios eficientes y cercanos a la comunidad. En este nuevo modelo de gestión, la entidad nacional controlaba y aseguraba la calidad y el buen cumplimiento de los servicios. Por ejemplo, el Ministerio de Educación aseguró el acceso a las escuelas a través de sus circuitos educativos en todo el país.

En definitiva, la descentralización buscaba que los recursos económicos, las responsabilidades, los servicios y beneficios, no se concentren en ciertos lugares, sino que todo esto se administre de manera equitativa y responsable, en todos los rincones del país (SENPLADES, 2012).

De hecho, la matiz de esta propuesta de desconcentración es distinta, en tanto que el Estado mantiene la centralidad en el manejo y direccionamiento de las políticas educativas, a diferencia del modelo de la década pasada, en el que se trasladó la responsabilidad de la educación de calidad hacia la comunidad, las escuelas, los gobiernos locales y los mismos promotores del crédito.

En este período, se evidencia organización estructural del Estado, en general, y del Ministerio de Educación, en particular. Además, se destaca la existencia de un proyecto nacional de educación, la intención de coordinación del Ministerio de Educación, que amplía su campo de acción mediante el robustecimiento de la estructura funcional. De esta manera, la división de funciones busca la eficiencia y agilidad en la ejecución del gasto y utiliza los mecanismos de rendición de cuentas para transparentar el buen uso de los recursos, consonante con del paradigma responsabilidad en el plano de las ideas, en términos de Peter Hall (1993).

3.2.4 Capacidad coercitiva

La capacidad coercitiva estatal, para el caso en estudio, es entendida como la capacidad del Ministerio de Educación frente a la conflictividad que, históricamente, proviene del cuerpo docente que, según Henrix (2015), está correlacionada con el tipo de burocracia que con sus cualidades puede anticipar o enfrentar rebeliones. En este sentido, las mejoras en las condiciones remunerativas, laborales de la carrera y del escalafón docente reglamentado en la LOEI, determinaron menor riesgo de resistencia a las iniciativas del ministerio.

La Constitución de 2008, en su artículo 326, busca prevenir prácticas que se dieron en la década anterior: paralizaciones y huelgas sociales. En la norma se prohíbe la paralización de los servicios públicos, argumentando que esto implicaría una violación a los derechos de los ciudadanos. En este contexto, es importante recordar que el sindicato de maestros (UNE) recurría a estas prácticas para oponerse a medidas con las que el gremio no concordaba.

La capacidad coercitiva del Estado en el campo educativo está asociada a la capacidad fiscal, puesto que permite la asignación creciente de recursos económicos y produce un efecto escudo de la política pública de educación, direccionada desde el Estado. También es importante mencionar que sus resultados son visibilizados a través de las prácticas permanentes de rendición de cuentas a la ciudadanía, apoyadas en las evidencias materiales y tangibles que se introdujeron en el Sistema Nacional de Educación.

Finalizado el análisis de las capacidades institucionales del MEC, es necesario caracterizar el proceso de evaluación educativa ejecutado en el periodo 2007-2012, con el objetivo específico de identificar la nueva relación entre las agencias internacionales y el Estado ecuatoriano.

3.3 Los programas de evaluación educativa en Ecuador durante 2007 y 2012.

Los organismos internacionales que llevaron a cabo en años anteriores al 2007, las evaluaciones de aprendizajes en Ecuador, cesan en sus funciones, mientras que otras agencias internacionales se remiten a brindar asistencia técnica²⁹ durante este periodo, previo a la aparición del Instituto Nacional de Evaluación Educativa.

²⁹ “En cuanto a la cooperación internacional, se establecieron mecanismos para alinear su apoyo al PDE y al PNBV. En el sector educación, se destaca la cooperación de la Unión Europea (UE), la cual puso en marcha el programa de apoyo presupuestario al PDE, a partir del año 2008. Este programa incluyó un componente de vigilancia ciudadana sobre la consecución de las metas del PDE, en el cual han participado organizaciones de la sociedad civil (Educiudadanía, 2014). Se han sumado al apoyo de los objetivos enmarcados en el PDE, mediante asistencia técnica y apoyo a los programas del Ministerio de Educación, organizaciones como UNESCO, la Asociación Flamenca de Cooperación al Desarrollo y Asistencia Técnica (VVOB), la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), la Agencia de Cooperación Catalana, entre otros. Por otra parte, UNICEF y el ODNA han continuado trabajando en la promoción de la garantía del derecho a la educación a través de la vigilancia de la asignación presupuestaria y de indicadores sobre la situación de niños y adolescentes, a través de espacios de trabajo con la Asamblea Nacional y el Ejecutivo, el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS), entre otros” (Araujo y Bramwell, Cambios en la política educativa en Ecuador desde el año 2000, 2015)

En el periodo comprendido entre el año 2007 y el año 2012, Ecuador implementó el Sistema Nacional de Evaluación y Rendición Social de Cuentas y las pruebas SER ECUADOR en el marco de la política No.6 del Plan Decenal de Educación (2006) que estipulaba: “Mejorar la calidad y la equidad en la educación e implementar un sistema nacional de evaluación y rendición de cuentas” (Plan Decenal de Educación, 2006).

El Ministerio de Educación oficializó la aplicación de pruebas de logro académico en establecimientos educativos particulares, fiscales, fiscomisionales y municipales, de manera censal, cada tres años a partir de 2008, mediante el Acuerdo Ministerial No. 195, de 30 de mayo de 2007.

En el año 2008, a través del Acuerdo Ministerial No. 189, de 4 de junio de 2008, se incorporó el criterio de que se apliquen las evaluaciones de manera muestral, cada año lectivo, en los diferentes ciclos y años, según las necesidades. Esto como parte de una política de ejecución periódica, permanente y una herramienta para monitorear la calidad del Sistema Educativo.

El sistema de evaluación se complementó con la rendición social de cuentas que consistía en la entrega de información transparente a la ciudadanía sobre los resultados de los procesos de evaluación efectuados, con el propósito de que esta sea partícipe de los logros obtenidos, así como de las debilidades que el sistema educativo presenta. Esto, con el objetivo de que la ciudadanía tome conciencia de cómo se utiliza el dinero de sus impuestos³⁰. A través de estas acciones, el Ministerio logró una agenda propia con respaldo popular legítimo para tomar acciones.

El siguiente apartado recopilará las principales características del Sistema de Evaluación destacando aspectos fundamentales como son sus objetivos, el origen del financiamiento, la institucionalidad, duración, y alcance de los resultados, con el propósito de que mediante estos ejes se logró una comparación con los programas revisados en el segundo capítulo.

³⁰ Para efectos de la implantación del Sistema Nacional de Evaluación, se han revisado los instrumentos legales que amparan y estimulan la creación del mismo; ellos son: Constitución Política de la República del Ecuador: Artículo 66.- “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”. Artículo 70.- “La Ley establecerá órganos y procedimientos para que el Sistema Educativo Nacional rinda cuentas periódicamente a la sociedad sobre la calidad de la enseñanza y su relación con las necesidades de desarrollo nacional”. Artículo 73.- La ley regulará la carrera docente y la política salarial, garantizará la estabilidad, capacitación, promoción y justa remuneración de los educadores en todos los niveles y modalidades, a base de la evaluación de su desempeño. Ley Orgánica de Educación: Artículo 43.- “Deberes y atribuciones de la Subsecretaría de Planificación: Literal e) Realizar los estudios, análisis y evaluación de los recursos del Sistema Educativo, con fines de planificación”. Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública: Artículo 7.- “Por la transparencia en la gestión administrativa que están obligadas a observar todas las instituciones del Estado que conforman el sector público...”. Literal m) “Mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía, tales como metas e informes de gestión e indicadores de desempeño”. Ley de Presupuestos del Sector Público: Artículo 61.- Cobertura de la evaluación “La evaluación presupuestaria comprenderá básicamente la medición de los resultados físicos y financieros obtenidos y los efectos producidos, el análisis de las variaciones observadas, con la determinación de sus causas y las recomendaciones de medidas correctivas”. Artículo 62.- Evaluación del proceso presupuestario “Se realizará la evaluación de los presupuestos del sector público, en función de sus objetivos y metas, considerando la situación económica y de las finanzas públicas”. Artículo 68.- Responsabilidades “La máxima autoridad de cada entidad y organismo público y los responsables del manejo presupuestario deberán cumplir los objetivos y metas de sus presupuestos y observará estrictamente las asignaciones aprobadas, aplicando las disposiciones contenidas en la presente Ley”.

3.3.1 Sistema Nacional de Evaluación y Rendición de Cuentas SER ECUADOR

Frente a un Estado en recuperación, reconocido como garantista pleno del derecho a una educación de calidad, con base en los documentos oficiales revisados y la bibliografía, a diferencia de las experiencias anteriores, esta no presenta relación directa con una agencia internacional específica. Sin embargo, menciona el aporte de asesores extranjeros, específicamente de la región, tal como lo mencionó en una intervención el expresidente Rafael Correa, en el año 2009.

Estas pruebas fueron elaboradas por funcionarios del Ministerio [de Educación], docentes del sistema educativo nacional, bajo la asesoría de especialistas extranjeros, ya que en América Latina hay una experiencia grande que no tenemos nosotros. Ojalá que pronto podamos hacer estas pruebas 100% con personal nacional, que seamos nosotros quienes demos asesoría a otros países (Correa Rafael (2009). “Discurso”. Discurso dirigido a los estudiantes que rindieron las Pruebas SER, el 14 de diciembre de 2009. Quito, Ecuador).

Esto permite suponer que han quedado lazos de dependencia arraigados a la capacidad burocrática en el nivel de “cómo hacer” o implemetar la política educativa en el plano técnico. Este trasfondo probablemente traslapa las mismas prácticas internacionales hasta este nuevo y refundado sistema educativo que, en este punto, sería totalmente susceptible si el Estado, como se ha mencionado, permanece encajado en el interés de rendir cuentas.

Como se ha sugerido a lo largo de esta investigación, a partir de los conceptos teóricos del paradigma de la responsabilidad, el Estado mantiene la convicción de que la calidad de la educación se yucstapone a la evaluación de logros de aprendizaje y, por consiguiente, sus acciones se conducen sustativamente hacia el cumplimiento de metas en términos de cifras esenciales para la práctica de la rendición de cuentas.

En todo caso, la propuesta de crear el Sistema Nacional de Evaluación y Rendición Social de Cuentas y las pruebas SER ECUADOR nació con el objetivo de “determinar la calidad de la educación que oferta el Sistema Nacional de Educación para mejorar su funcionamiento” (MEC, 2008; 44). En este marco, se distinguen como componentes del programa la aplicación de evaluaciones a otros actores y elementos del sistema educativo:

- a) Evaluación de la gestión del Ministerio de Educación y gestión de las instituciones educativas
- b) Evaluación del desempeño docente en ejercicio
- c) Evaluación del desempeño del estudiante
- d) Evaluación del currículo

Este trabajo de investigación se enfoca en revisar el componente de evaluaciones de desempeño de estudiantes, es decir, en lo que respecta a la toma de pruebas estandarizadas de logros de aprendizaje. Sin embargo, se debe rescatar la inclusión de otros elementos del sistema educativo, lo que no había ocurrido en las experiencias anteriores. De todos modos, de los cuatro componentes establecidos, en la práctica, hasta el año 2012, están implementados únicamente la evaluación de desempeño docente y la del estudiante.

Anclado a los componentes de desempeño, bajo la iniciativa de estimular el esfuerzo realizado, se estableció el mecanismo, con el fin de premiar a quienes demuestren mejores resultados. En el caso de la evaluación de maestros, se recurrió al reconocimiento mediante bonos económicos (Araujo, 2009), mientras que en un acto público, en diciembre de 2009, se brindó un reconocimiento a los 51 estudiantes mejor puntuados a escala nacional, resultados de la aplicación censal.

Para la definición del mecanismo de incentivos que aplicaría el Ministerio para reconocer a los maestros con mejor desempeño, se analizaron dos experiencias internacionales. La primera de estas era mexicana, llamada “Carrera Magisterial”, que consistía en incrementos salariales en función de su desarrollo profesional.

La segunda experiencia que se analizó provenía de Chile, denominada Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño Docente en Chile (SNED), que entregaba incentivos monetarios colectivos, esencialmente, bonos para maestros, a las instituciones educativas con base en su desempeño. Esta mostraba resultados más prometedores en cuanto al mejoramiento del logro académico de los escolares (Araujo, 2009). De esta segunda experiencia, se reconoce la opción, finalmente, escogida por el Ecuador.

Se ha mencionado que el gran cambio de la relación entre el Estado y los organismos internacionales, se dio gracias a que el financiamiento para la implementación y ejecución del Sistema Nacional de Evaluación y Rendición de Cuentas se logró con recursos públicos gestionados desde el Plan Operativo Anual (POA) del presupuesto asignado al Ministerio de Educación³¹, por ende, se dio ruptura de esta dinámica con las agencias internacionales de crédito. A continuación, se expone el acuerdo ministerial para el efecto.

Art. 9.- La Subsecretaría de Planificación en coordinación con la Subsecretaría Administrativa Financiera consignará anualmente los recursos en el Plan Operativo Anual y Presupuesto del Ministerio para el cumplimiento (Acuerdo Ministerial 025-09).

³¹ Artículo 62.- Evaluación del proceso presupuestario “Se realizará la evaluación de los presupuestos del sector público, en función de sus objetivos y metas, considerando la situación económica y de las finanzas públicas”.

Dado que se contaba con financiamiento propio, la continuidad es otro aspecto destacable del programa que se implementó en el año 2008. El componente de evaluaciones de aprendizaje de estudiantes arrancó con la aplicación de evaluaciones de manera censal, mientras que para los años 2009, 2010 y 2012 se realizaron evaluaciones por muestreo. De la misma manera, para evaluar el desempeño docente, el mecanismo aplicado fue muestral desde el año 2009 y se prolongó hasta operativos llevados a cabo en el año 2013, cuando se llegó a recoger información de casi la totalidad de los maestros del magisterio fiscal.

Para la ejecución de este programa, el Ministerio de Educación operó a través de la Subsecretaría de Planificación y su división de Evaluación asumió la responsabilidad de diseñar e implementar el Sistema Nacional de Evaluación y Rendición de Cuentas del Sistema Educativo Nacional (MEC, 2008).

El equipo técnico de la Subsecretaría de Planificación del ministerio fue responsable de la definición y gerenciamiento de las actividades. Esta contó con profesionales con conocimientos específicos que reunían las competencias necesarias para abordar los diferentes aspectos a ser evaluados. Por esta razón, se creó un Consejo Consultivo que se desempeñó como un organismo técnico permanente de asesoramiento y consulta, sobre las políticas y estrategias a implementarse.

A continuación, se exponen los representantes de las instituciones, a los que se delegó como miembros del Consejo (MEC, 2008; 56), con la facultad de que cada uno de los integrantes principales designe a sus delegados.

- Ministro de Educación
- Presidente del CONESUP
- Representante de la Asociación de Municipalidades del Ecuador

- Representante del Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador
- Presidente de la UNE
- Presidentes de la CONFEDEC y CONFEDEPAL
- Presidente de la Federación de Cámaras de la Producción
- Representante de los estudiantes
- Representante de los padres de familia

Por parte del Ministerio de Educación aparecen como responsables directos del proceso, los funcionarios que estuvieron al frente de la aplicación de SERCE-UNESCO en 2006, por lo que una vez más se presume la similitud técnica que pudieron tener los instrumentos de evaluación, sin ánimo de estigmatizar la experiencia previa. Sus nombres se detallan a continuación:

Raúl Vallejo Corral (*Ministro de Educación*)

Gloria Vidal Illingworth (*Subsecretaria General de Educación*)

Guido Rivadeneira Guerrón (*Subsecretario General Administrativo Financiero*)

Verónica Benavídez Ormaza (*Subsecretaria de Planificación*)

Gladys Raza Guerra (*Jefe de la División de Evaluación*)

Asimismo, la construcción participativa fue una de las características representativas en el diseño del Sistema Nacional de Evaluación y Rendición Social de Cuentas, llevado a cabo mediante talleres realizados en varias ciudades del país, como: Quito, Guayaquil, Cuenca, Manta, Machala, Ambato y Tena, durante los meses de junio, agosto, septiembre, octubre y noviembre de 2007. En este proceso se conjugaron aportes de representantes del sector educativo, gremial y de la sociedad civil, de donde se sabe no se introdujo el proceso de diseño de preguntas o contenidos de las evaluaciones (Araujo, 2009).

Asimismo, se añadieron cuestionarios de factores asociados al aprendizaje a las pruebas de logros académicos, reconocidas como SER ECUADOR³², que, en su estructura, acogieron la metodología denominada “Teoría de Respuesta al Ítem” (TRI)³³, basadas en la misma teoría aplicada en las evaluaciones del SERCE (Unesco, 2010).

Por primera vez, se aplicó esta nueva generación de pruebas en el año 2008, de manera censal, a estudiantes de instituciones educativas particulares, fiscales, fiscomisionales y municipales, para cuarto, séptimo y décimo año de Educación General Básica, y tercero de Bachillerato, en las áreas de Matemáticas y Lenguaje y Comunicación. Además, se incluyó las áreas de Ciencias Naturales y Estudios Sociales, de forma muestral, para séptimo y décimo año de Educación General Básica (MEC, 2009).

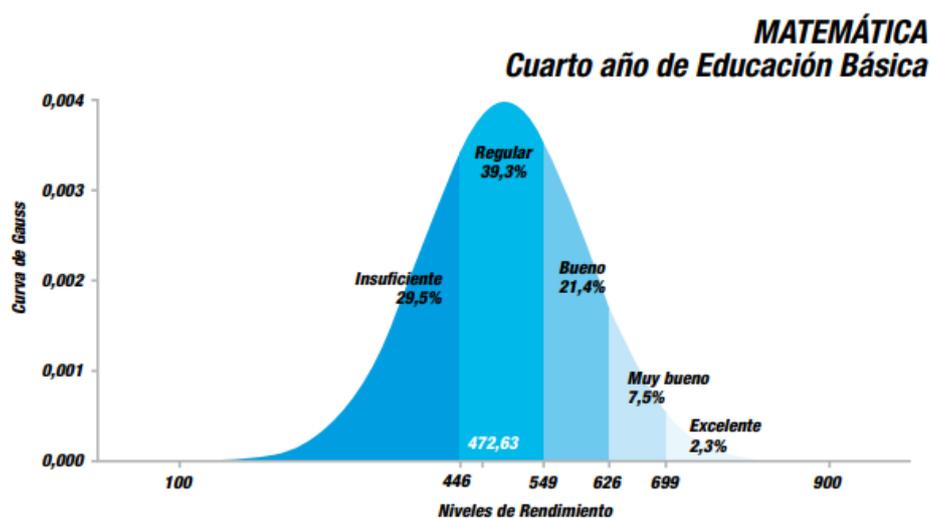
³² Con las pruebas se aplicaron cuestionarios de contexto para evaluar los factores intraescolares y extraescolares que inciden en el aprendizaje de los estudiantes.

³³ Según el marco teórico del Sistema MEC (2008), existe una historia de los desarrollos técnicos y teóricos relacionados con la medición de atributos del ser humano. En términos generales, la psicometría ha abordado el problema desde dos perspectivas teóricas: la Teoría Clásica de los Test y la Teoría de Respuesta al Ítem (TRI). Esta última surge como consecuencia de los problemas que aún no puede resolver la Teoría Clásica de los Test (TCT) como son: el diseño del test, la identificación de preguntas sesgadas o con Funcionamiento Diferencial de Preguntas y el equating (comparabilidad) entre los puntajes de pruebas. Como dicen Hambleton y Swaminathan (1985) la TCT no provee información acerca del lugar, en la escala de puntajes, de máxima discriminación de los ítemes y tampoco ha tenido éxito en detectar el sesgo de las preguntas. Debido a ésta y otras razones, en los últimos tiempos se han desarrollado aproximaciones teóricas más apropiadas para solucionar los problemas en la medición de atributos del ser humano. El propósito de cualquier teoría de la medición es “describir la forma en la cual pueden hacerse inferencias, a partir de las respuestas de una persona a unas preguntas, de características no observables de los examinados, o rasgos medidos por un test”.

Para efectos de la entrega de resultados, se definieron los niveles de desempeño, en una escala ascendente, que va desde: Insuficiente, Regular, Bueno, Muy Bueno y Excelente. Las cifras oficiales presentadas a manera de resumen por el Ministerio de Educación, reflejan la situación del sistema educativo respecto a las áreas del conocimiento y los niveles de formación, que se exponen en los siguientes gráficos.

Gráfico No. 9

Resultados pruebas de Matemáticas, 4° EGB.

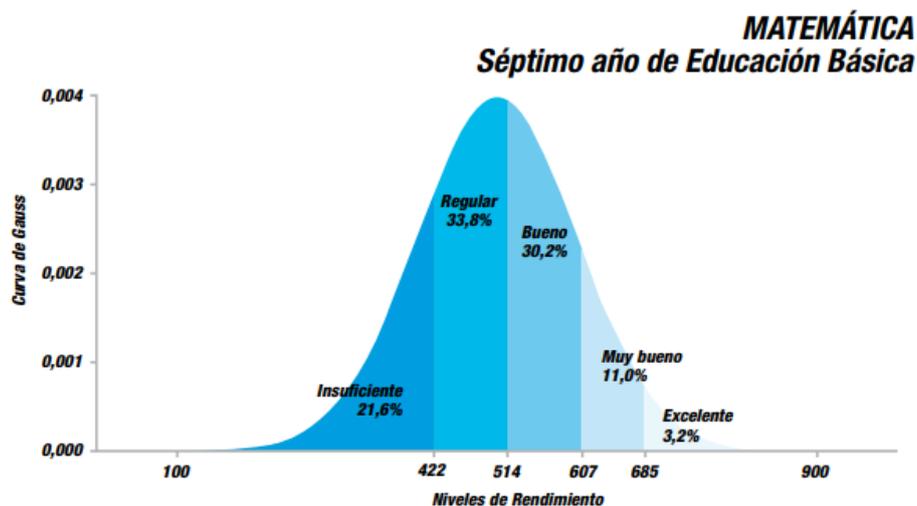


Elaborado por: Ministerio de Educación

Fuente: Sistema Nacional de Evaluación y Rendición de Cuentas Ser Ecuador, 2009

Gráfico No. 10

Resultados pruebas de Matemáticas, 7° EGB.

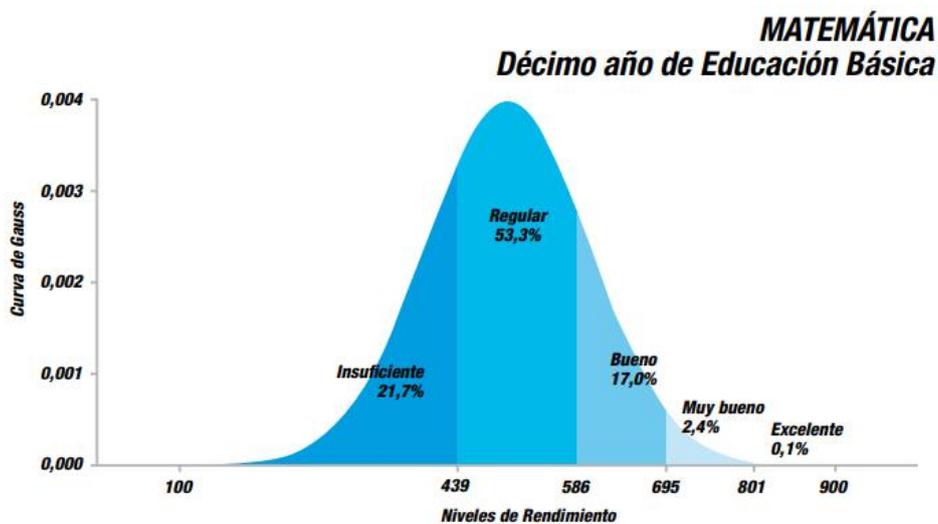


Elaborado por: Ministerio de Educación

Fuente: Sistema Nacional de Evaluación y Rendición de Cuentas Ser Ecuador, 2009

Gráfico No. 11

Resultados pruebas de Matemática, 10° EGB.

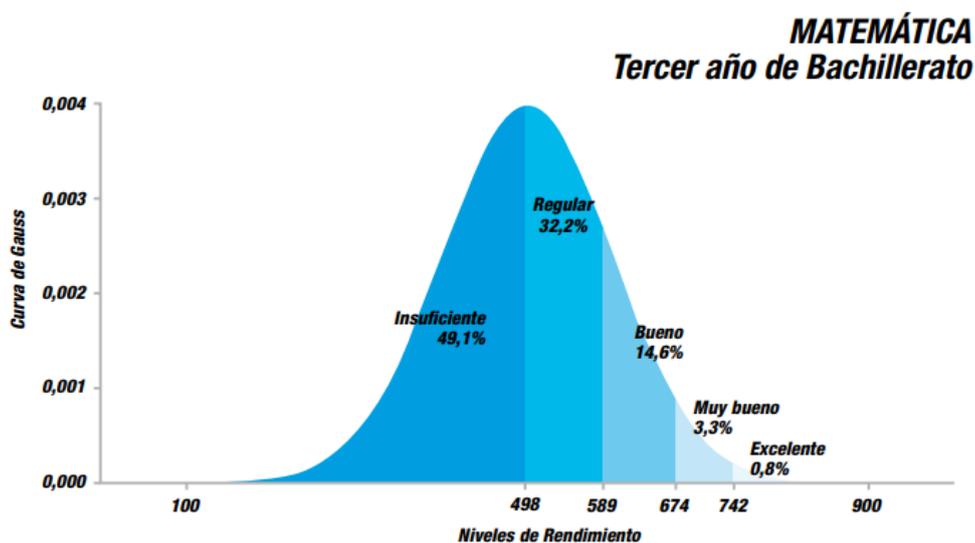


Elaborado por: Ministerio de Educación

Fuente: Sistema Nacional de Evaluación y Rendición de Cuentas Ser Ecuador, 2009

Gráfico No. 12

Resultados pruebas de Matemáticas, 3° Bachillerato.



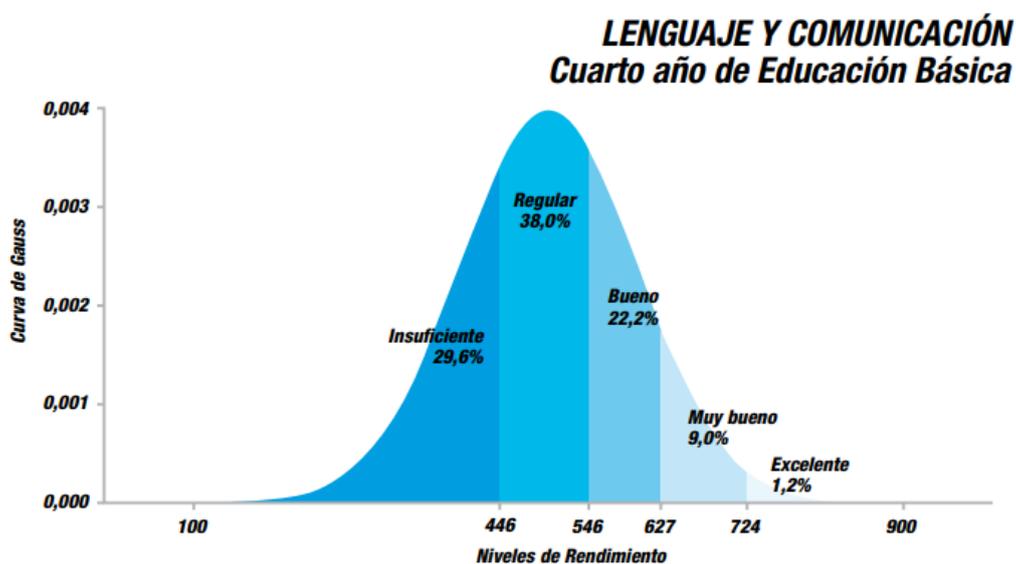
Elaborado por: Ministerio de Educación

Fuente: Sistema Nacional de Evaluación y Rendición de Cuentas Ser Ecuador, 2009

Como se evidencia en los gráficos, el nivel de desempeño en el área de Matemáticas, para los cuatro años evaluados, indica que el tercer año de Bachillerato tiene el mayor porcentaje de estudiantes entre regulares e insuficientes: 81,96%; le siguen el décimo año de Educación Básica con 80,43% y el cuarto año con 68,43%; el séptimo año tiene 55,48%. El mayor porcentaje de estudiantes con notas excelentes se encuentra en séptimo año con 3,23%.

Gráfico No. 13

Resultados pruebas de Lenguaje y Comunicación, 4° EGB.

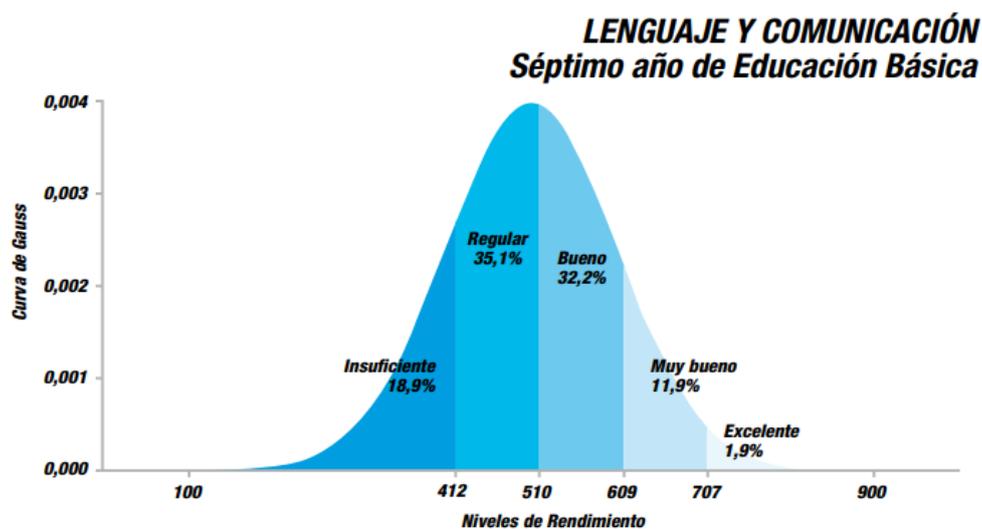


Elaborado por: Ministerio de Educación

Fuente: Sistema Nacional de Evaluación y Rendición de Cuentas Ser Ecuador, 2009

Gráfico No. 14

Resultados pruebas de Lenguaje y Comunicación, 7° EGB.

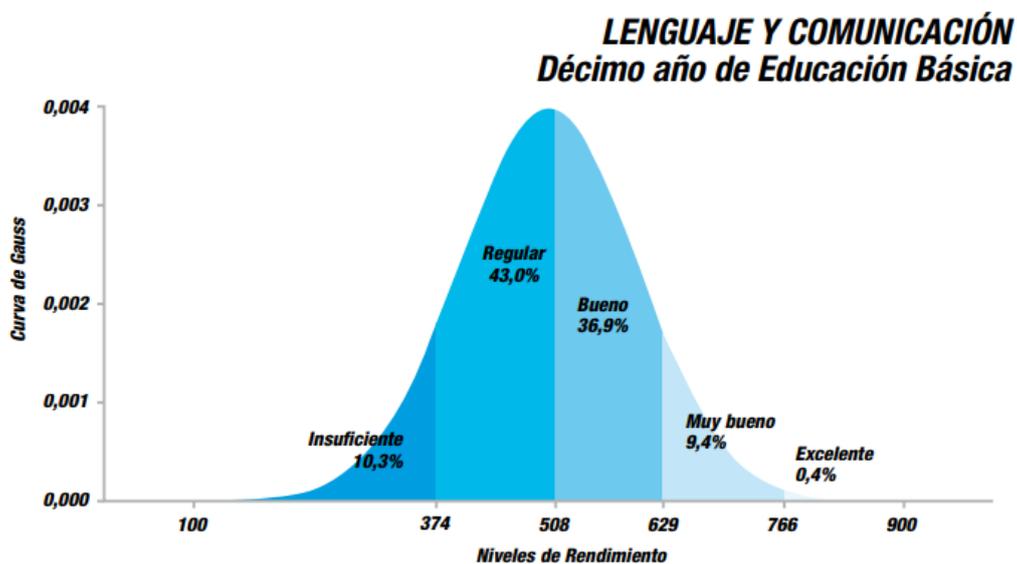


Elaborado por: Ministerio de Educación

Fuente: Sistema Nacional de Evaluación y Rendición de Cuentas Ser Ecuador, 2009

Gráfico No. 15

Resultados pruebas de Lenguaje y Comunicación, 10° EGB.

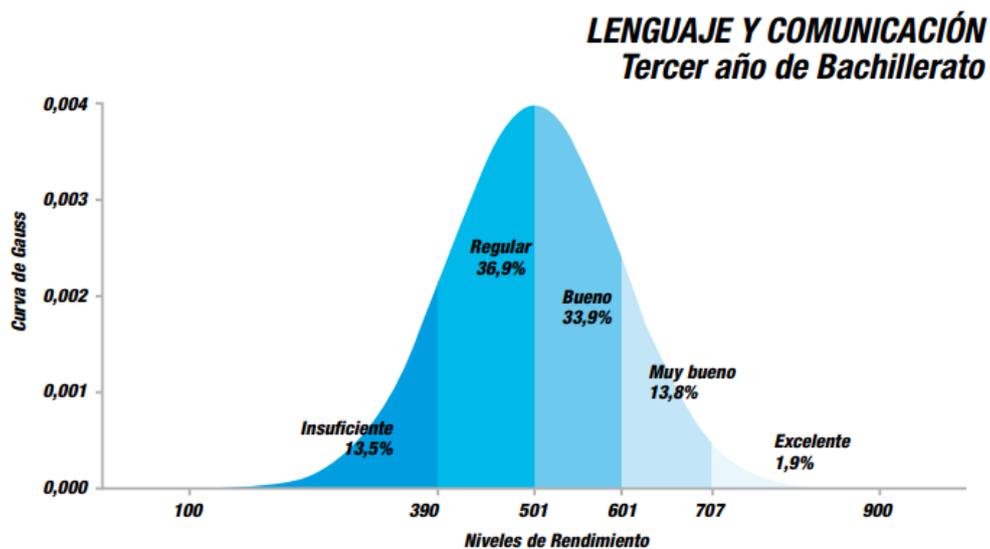


Elaborado por: Ministerio de Educación

Fuente: Sistema Nacional de Evaluación y Rendición de Cuentas Ser Ecuador, 2009

Gráfico No. 16

Resultados pruebas de Lenguaje y Comunicación, 3° Bachillerato



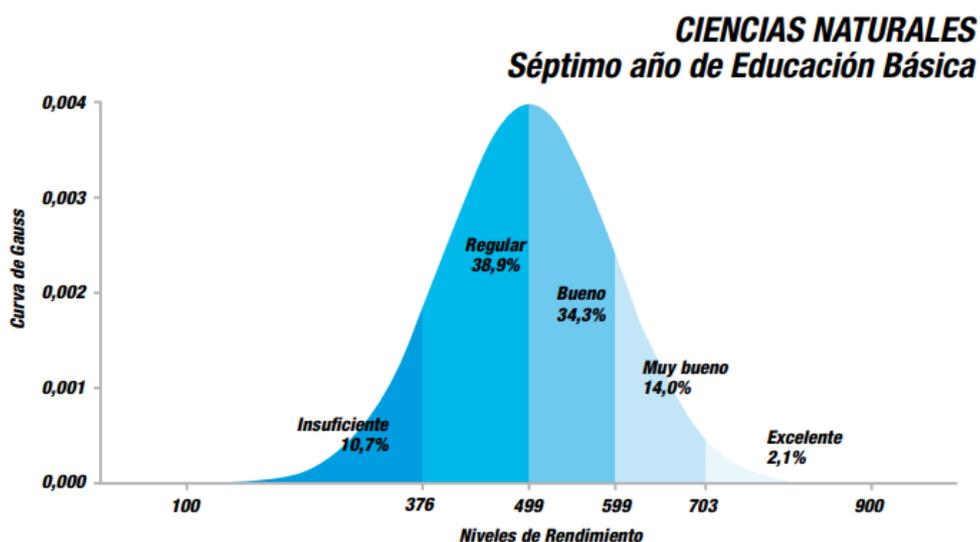
Elaborado por: Ministerio de Educación

Fuente: Sistema Nacional de Evaluación y Rendición de Cuentas Ser Ecuador, 2009

Como se puede ver en los gráficos, en el área de Lenguaje y Comunicación, el cuarto año de Educación Básica tiene el mayor porcentaje de estudiantes entre regulares e insuficientes: 67,56%; le siguen el séptimo año de Educación Básica con 53,97%; y el décimo año con 53,31%; el tercer año de Bachillerato tiene 50,37%. El mayor porcentaje de estudiantes con notas excelentes se encuentra en séptimo año con 1,93%.

Gráfico No. 17

Resultados pruebas de Ciencias Naturales, 7° EGB.

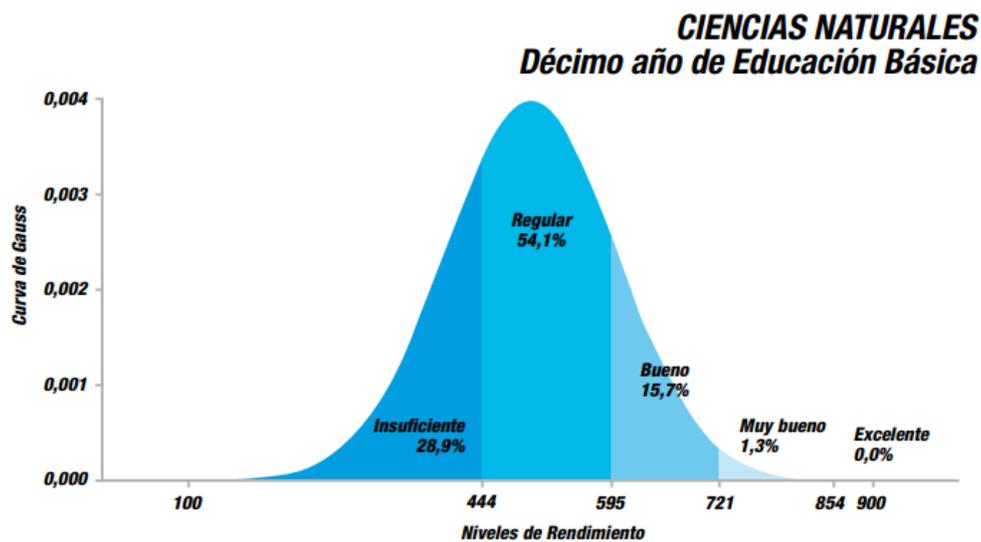


Elaborado por: Ministerio de Educación

Fuente: Sistema Nacional de Evaluación y Rendición de Cuentas Ser Ecuador, 2009

Gráfico No. 18

Resultados pruebas de Ciencias Naturales, 10° EGB.



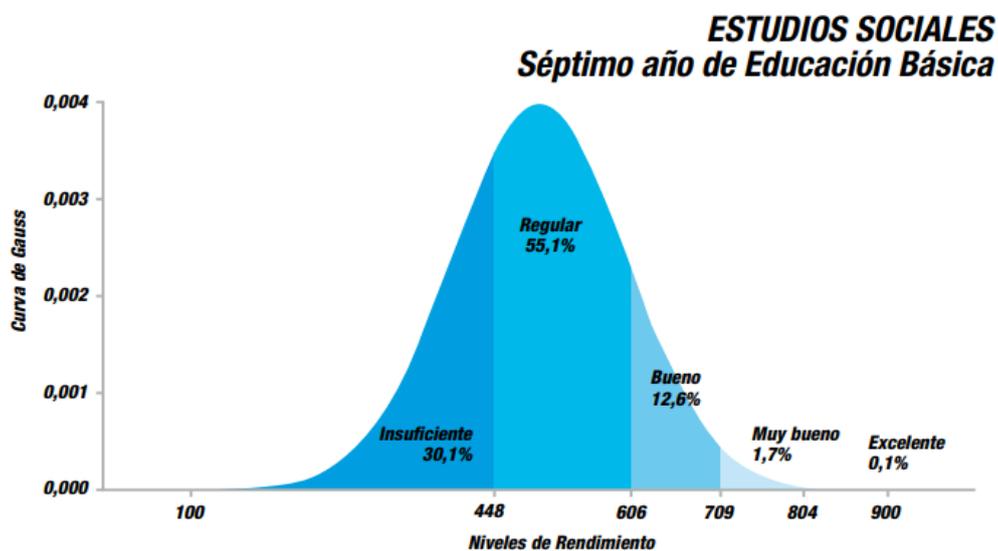
Elaborado por: Ministerio de Educación

Fuente: Sistema Nacional de Evaluación y Rendición de Cuentas Ser Ecuador, 2009

Como se muestra en los gráficos, en la asignatura de Ciencias Naturales, el décimo año de Educación Básica tiene el mayor porcentaje de estudiantes entre regulares e insuficientes: 82,98%; le sigue el séptimo año de Educación Básica con 49,58%. El mayor porcentaje de estudiantes con notas excelentes se encuentra en séptimo año con 2,5%.

Gráfico No. 19

Resultados pruebas de Estudios Sociales, 7° EGB.

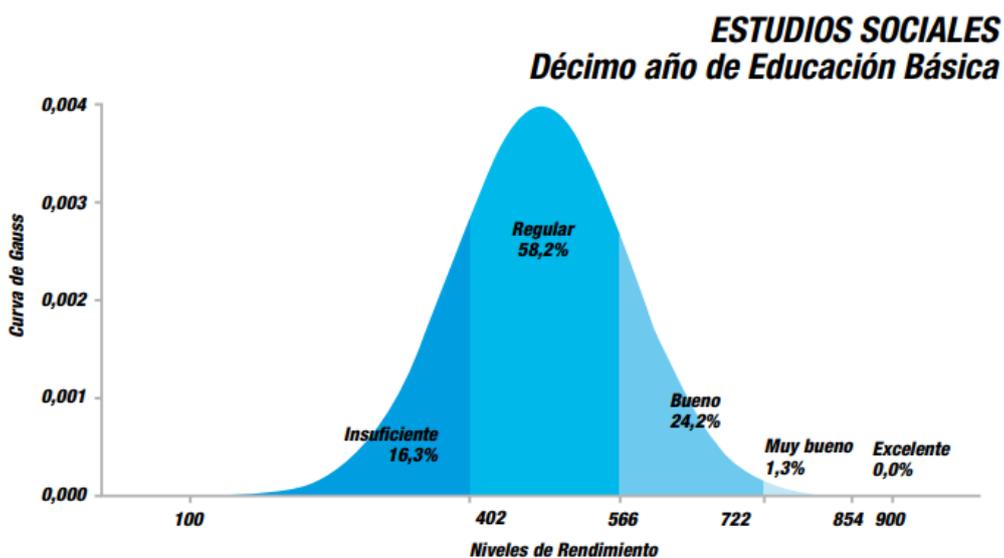


Elaborado por: Ministerio de Educación

Fuente: Sistema Nacional de Evaluación y Rendición de Cuentas Ser Ecuador, 2009

Gráfico No. 20

Resultados pruebas de Estudios Sociales, 10° EGB.



Elaborado por: Ministerio de Educación

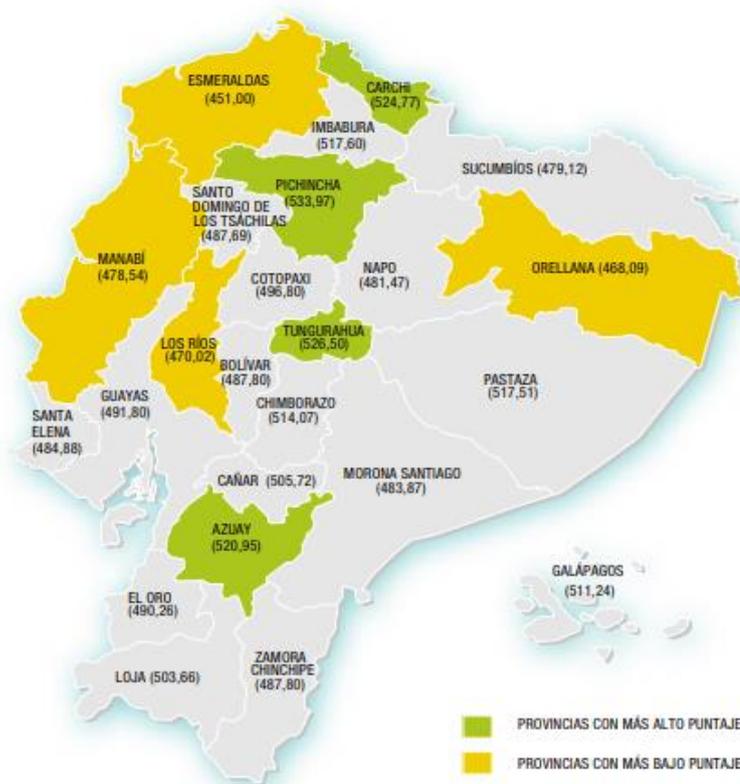
Fuente: Sistema Nacional de Evaluación y Rendición de Cuentas Ser Ecuador, 2009

En Estudios Sociales, se encuentra que el décimo año de Educación Básica tiene el mayor porcentaje de estudiantes entre regulares e insuficientes: 85,61%; le sigue el séptimo año de Educación Básica con 74,5%. El mayor porcentaje de estudiantes con notas excelentes se encuentra en séptimo año con 1,72%.

Por otro lado, el estudio censal permitió revelar el promedio provincial de desempeño de los estudiantes, como se expone en el siguiente gráfico.

Gráfico No. 21

Resultados de logros de aprendizaje en promedio provincial.



Elaborado por: Ministerio de Educación
Fuente: Sistema Nacional de Evaluación y Rendición de Cuentas Ser Ecuador, 2009

Si las pruebas APRENDO generaron controversia respecto a su pertinencia por la alineación a la reforma curricular, como se expuso en el segundo capítulo, en el caso de las pruebas SER ECUADOR se realizaron cuestionamientos en relación a su apego con estándares de calidad.

“A lo largo del documento oficial del sistema SER, el Ministerio de Educación señala la importancia de los estándares como bases fundamentales para diseñar instrumentos de evaluación. En los cuatro componentes del sistema (alumnos, docentes, gestión y currículo), se señala que los resultados de las evaluaciones deberán contrastarse con los estándares preestablecidos que, aún, no están disponibles para el público. Tampoco se han visto planes para asegurar que los exámenes, currículos, textos escolares, formación de docentes, entre otras actividades, sean alineados con dichos estándares. Especialmente si los exámenes fueron elaborados antes que los estándares, sería importante entender cómo los nuevos estándares afectarían a estas herramientas de evaluación” (PREAL, Fundación Ecuador y Grupo FARO, 2010: 21).

Acerca de los operativos de evaluación a estudiantes que se llevaron a cabo en los años 2009 y 2010, apegados a lo que demandaba la normativa vigente, se conoce que fueron estudios de tipo muestral estratificado. Sin embargo, no fueron publicados sus resultados oficialmente, es decir, se mantuvieron al interior del Ministerio.

“Las pruebas de desempeño de los estudiantes se realizan de manera censal cada tres años y muestral cada año. En el año lectivo 2008-2009, se tomaron pruebas de manera censal y muestral durante los años lectivos 2009-2010 y 2010-2011. A partir del año 2011, no se han aplicado estas pruebas debido a la implementación reciente de la actualización de los currículos en EGB y la reforma de Bachillerato, conforme a la disposición de la Junta Directiva del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEVAL). En 2013, el INEVAL se encargará de la aplicación sobre la base de los estándares de calidad educativa presentados por el MinEduc” (MEC, 2012).

Finalmente, en noviembre de 2012, inició operaciones el Instituto Nacional de Evaluación Educativa para dar continuidad, con base en las disposiciones encomendadas, momento en que finaliza el Sistema Nacional de Evaluación y Rendición de Cuentas.

Como se ha podido revisar, si bien el Ministerio de Educación se fortalece a nivel institucional y retoma la rectoría de las políticas educativas en este periodo. Sin embargo, urge un cambio educativo frente a las evaluaciones que mostraron que gran parte de la población estudiantil obtuvo resultados en aprendizajes insuficientes y regulares.

Con base en este escenario, se llevaron a cabo otras aplicaciones con la intención de monitorear el sistema educativo. Sin embargo, no se dieron a conocer sus resultados, es decir, se limitó a supervisar este ámbito, con lo cual se disminuyó la posibilidad de que las deficiencias “encontradas” en el sistema sean resueltas.

De esta manera, se desconoció lo que puede hacerse mejor desde los operadores del proceso de enseñanza-aprendizaje, con lo que se deduce una lógica de concentración en el “producto final” y las cifras, sin dar importancia a lo que ocurre en los procesos intermedios.

Finalmente, la dinámica de la relación entre el Estado “recuperado” con los organismos internacionales se ve afectada a partir de la independencia de los recursos financieros utilizados para los procesos de evaluación. Por este motivo, se marca una distancia con las agencias a partir de la institucionalización de las prácticas y políticas de evaluación de aprendizajes. Además, el Estado adquiere una aparente soberanía con respecto a estas.

Esto evidenciaría que el Estado efectivamente asumió su rol, como responsable de garantizar una educación de calidad, sin embargo, la participación de actores internacionales mediante asesoría técnica se mantiene.

CAPITULO IV: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

A lo largo de esta investigación, se logró constatar cambios en la relación entre el Estado y los organismos internacionales, conforme a su modo de intervención en las acciones de evaluación educativa de aprendizajes, tanto en aquellas experiencias que se llevaron a cabo en el periodo 1996-2006, en el contexto de un Estado mínimo, bajo el modelo neoliberal, y aquellas que tuvieron lugar en el periodo 2007-2012, durante el proceso de recuperación del Estado.

Esta mutación relacional entre ambos actores se explica a partir de los cambios en las capacidades estatales que involucran al poder infraestructural del Ministerio de Educación, por tratarse de un estudio en el ámbito educativo nacional.

Para llegar a este resultado, fue necesario caracterizar las dos épocas mencionadas desde el contexto estructural del país, enfatizando el rol del Estado de cara a la atención de la educación, en donde los programas de evaluación de aprendizajes fueron elemento central.

Estos fueron considerados así a partir de la discusión sobre la calidad educativa, concepto a partir del cual se han asumido a las evaluaciones de logros de aprendizaje como instrumentos de evidencia de la gestión de la política educativa y como métodos de solución a los problemas de manera casi indiferente a su naturaleza.

Asimismo, se pudo capturar el tipo de involucramiento de las agencias internacionales, una vez superada las diferencias de base entre las agencias de crédito y las de asesoría técnica que han operado en el país, bajo el esquema de brindar cooperación a países con bajos niveles de desarrollo, con tintes de injerencia sobre las políticas y programas de evaluación educativa.

Para analizar la postura del Estado con respecto a este ámbito, el estudio se apoyó en la propuesta teórica del Hall (2003), que aborda las políticas públicas desde el plano de las ideas y los paradigmas.

En este caso de estudio, se hace referencia a los paradigmas de la calidad, a partir de los cuales se confronta y cuestiona el actuar del Estado, ente responsable de la educación de calidad. Para el efecto, se realizó una revisión histórica de los programas y políticas relacionados a la calidad.

En ambos periodos se puede evidenciar el criterio de que el trabajo del Estado se enfocó en la rendición de cuentas o paradigma de la responsabilidad o *accountability*, propuesto por Pedró y Puig (1998), más allá de prestar interés en el origen mismo de los problemas públicos (*responsiveness*).

En efecto, al realizar el contraste de las capacidades estatales en ambos periodos se evidencia que se introdujeron mecanismos de descentralización. Este recurso, en su ser tiene un espíritu distinto, dado que en el primer periodo (1996-2006), el Estado no presentaba las condiciones para hacerse cargo de la educación y “decide” concesionar y privatizar el servicio educativo.

En consecuencia, el Estado trasladó hacia la sociedad civil, la responsabilidad de atención en materia de educación y dispuso la rectoría de las políticas educativas. Mientras tanto, el carácter de la descentralización en el segundo periodo (2007-2012) procuró concentrar la autoridad en la Función Ejecutiva y desconcentrar a nivel de la gestión de administración, pero esta vez con brazos propios, en lo que se conoce como la Reforma Democrática del Estado del año 2007 (SENPLADES, 2014).

Las capacidades fiscales en el primer periodo de estudio evidenciaron una mínima disponibilidad de recursos financieros. Esto se vislumbra a partir de la revisión del bajo presupuesto asignado al sector educativo, que si bien pudo ser una mera consecuencia de la fuerte crisis económica que atravesaba el país, en aquel entonces, pierde sentido si se contrasta con la asignación de fondos hacia otros sectores, como al pago de la deuda externa. En términos de porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), estos llegaron a una relación de diez a dos por ciento.

Esta distribución se revierte en el segundo periodo de estudio, en el que se dio un incremento de recursos públicos destinados a la inversión en educación. Para el efecto, se argumentó un cambio en las prioridades del Estado, por lo cual el presupuesto canalizado hacia el ámbito educativo se sobrepone con respecto a la proporción del PIB destinada al pago de la deuda externa. En el año 2012, llegó a un tres por ciento para el pago de la deuda externa mientras que un cuatro por ciento se destinó para educación.

Los escasos recursos asignados a la educación en el primer periodo dejaron a la Cartera de Estado encargada de esta rama como una institución de puertas abiertas, que dio cabida a las propuestas educativas de las agencias de crédito internacional y de asistencia técnica que operaron con amplias libertades en el país.

Por otro lado, en el segundo periodo, la educación del Ecuador, incluidos los programas de evaluación de la calidad, se financiaron con recursos propios, gracias a la asignación presupuestaria que tuvo un incremento progresivo anual, según registra la evolución del Presupuesto General del Estado.

En lo concerniente a la capacidad burocrática, se constataron ciertos quiebres. En el periodo 1996-2006, el Ministerio de Educación registró alta inestabilidad de los funcionarios de la institución, bajas remuneraciones al cuerpo docente, un acceso apartado de procesos de selección con base en el mérito y la inexistencia de una carrera de servicio público.

Con base en estos criterios, se puede catalogar como deficiente a la coherencia interna de la administración en términos de Evans (1996). Esta cuestión se agravó con la pérdida de la rectoría en el sistema educativo por parte del Estado, debido a la presencia de las llamadas “Unidades Ejecutoras”, que estaban direccionadas por consultores y equipos técnicos a órdenes de los organismos promotores del financiamiento, que operaron externos y paralelos al ministerio.

Lamentablemente, estos no lograron traducirse en fortalezas del aparato burocrático al no garantizar la sostenibilidad de los procesos o el traslado de memorias institucionales de su gestión al MEC (Voss, 2000).

En contraste a esta situación, en el periodo 2007-2012, se reconocen avances significativos en cuanto a que se dio mayor estabilidad y cambios con énfasis especial en los servidores públicos dedicados a la docencia, quienes recibieron un incremento salarial, y participaron en mecanismo de ingreso a la carrera (magisterio fiscal) con base en el mérito.

Para la capacidad burocrática administrativa, la recuperación de la rectoría del Estado en el sistema educativo impulsó el interés por mantener una burocracia profesionalizada, sin embargo, se arrastró, con ello, la valoración del aporte técnico extranjero del que el Estado dependía a raíz de la asesoría que había brindado para la implementación de los proyectos en el periodo anterior.

En cuanto a la capacidad coercitiva del Ministerio de Educación, se registra un antes y un después entre un periodo y otro. En el primero (1996-2006), no se evidencia la capacidad coercitiva suficiente para proponer y sostener su agenda, dado que la institución es sujeto de las voluntades sociales y fuerzas gremiales, sobre todo, de la Unión Nacional de Educadores (UNE), así como de los condicionamientos de los organismos internacionales, a pesar de que mantienen una relación aparente consensuada.

En el segundo periodo (2007-2012), en cambio, con una nueva Constitución que sancionaba cualquier intento por coartar o suspender los servicios públicos como la educación, además de que hubo mayor disponibilidad de recursos, se impulsó la carrera y el escalafón docente, entre otras medidas, el Ministerio de Educación logró escudar la política pública frente a posturas contrarias o presiones de otros actores. Estos, además, se debilitaron y asumen nuevos roles, lo que, finalmente, le permite al MEC instaurar una agenda propia con respaldo popular legítimo para tomar acciones.

Como resultado de la caracterización de las experiencias de evaluación de aprendizaje implementadas en el periodo 1996-2006, se reconoce la participación de las agencias internacionales, con un sentido de dependencia por ser la fuente de financiamiento, como se muestra en el marco del proyecto EB PRODEC, que implementó el Sistema Nacional de Medición de Logros Académicos. A través de este, se impuso el interés por develar la eficiencia del uso de los recursos provenientes del Banco Mundial, organismo de crédito internacional.

En el segundo caso, el denominado Segundo Estudio Regional Comparativo (SERCE) dio cuentas de una participación de la UNESCO como organismo de asistencia técnica, que introdujo en el sistema ecuatoriano, la propuesta de aplicación de pruebas estandarizadas de aprendizajes que permitiría tener una visión a nivel regional del cumplimiento de los acuerdos sentados en la agenda de desarrollo internacional. De esta manera, se promovía la generación de información respecto a la consecución de las metas trazadas en este ámbito.

Revisados los resultados de ambas experiencias se puede concluir que el Estado ecuatoriano mostró serias deficiencias de aprendizaje, que podrían tener como causa la poca atención al sistema nacional de educación.

Asimismo, cabe destacar que como consecuencia del fortalecimiento de la estructura estatal, se logró institucionalizar el proceso de evaluaciones del sistema educativo, lo cual implicó que el Estado confirme su rol como responsable y garante de una educación de calidad.

Producto de este cambio del rol del Estado, en el segundo periodo, la presencia de los organismos internacionales que implementaban programas en este ámbito, aparentemente, se desvanece, dado que se utilizaron recursos financieros del Presupuesto General del Estado para la implementación del Sistema de Evaluación y Rendición de Cuentas SER ECUADOR del año 2008.

Sin embargo, al analizar los componentes del sistema SER ECUADOR, sus instrumentos de evaluación y equipo técnico encargado, se constata la recurrente implementación de las sugerencias dadas por especialistas extranjeros que incluyeron concepciones, técnicas y metodologías de experiencias anteriores llevadas a cabo en otros países, como se evidencia en la aplicación de la receta de bonificación por rendimiento, atada al desempeño de los docentes.

Es importante señalar que la política pública en materia educativa, en relación con los resultados de las experiencias de evaluación de aprendizaje, llevadas a cabo en Ecuador en el periodo 1996 - 2012, no evidencian algún tipo de avance en la calidad educativa.

Esto podría ser entendido en función del carácter reduccionista, propio de las evaluaciones de aprendizaje, según Perassi (2008), y con base en el hecho de que el Estado ecuatoriano guarda un carácter asociado al paradigma de la responsabilidad o rendición de cuentas, con una mirada centrada en lo organizacional y en la gestión. Esto se halla alejado de los elementos del proceso educativo, por lo que sería poco probable un replanteamiento de las políticas públicas en materia de educación en Ecuador.

A manera de resumen, a continuación, se sintetiza el contraste de las capacidades del Estado en el periodo 1996-2006 y 2007-2012, en la tabla N°. 11.

Tabla No. 16

Capacidades institucionales del Estado en general y del sector educativo, en particular, en el periodo 1996-2006 y 2007-2012.

Subdimensiones de la capacidad institucional	Periodo 1996-2006	Periodo 2007-2012
Plano Estructural (Relación Estado-mercado-sociedad civil)	<p>Concesión de asuntos sociales al mercado.</p> <p>Alta participación de la sociedad civil como responsables de la calidad del servicio de educación.</p>	<p>Recuperación del rol del Estado para brindar atención a problemas sociales.</p> <p>Modernización del Estado y transformación de la administración pública.</p> <p>Intentos de reorganización de la cooperación internacional.</p>
Capacidad fiscal	<p>Bajo presupuesto educativo con respecto al destinado a otros gastos</p>	<p>Alto presupuesto educativo frente al destinado a otros gastos.</p> <p>Los programas de calidad se financian con recursos propios.</p>

<p>Capacidad burocrática</p>	<p>El Ministerio de Educación pierde capacidad burocrática y rectoría frente a las unidades ejecutoras y, en términos weberianos, los mejores funcionarios son consultores de las unidades.</p> <p>No queda memoria institucional.</p>	<p>El Ministerio de Educación “recupera” su capacidad rectora de la política pública con un fuerte consumo (compra) de recomendaciones internacionales.</p> <p>La ilusión de generar capacidades se desvanece con la inestabilidad de los profesionales al no contar con una carrera de servicio público.</p> <p>Una nueva carrera docente a partir de la cual se espera mejorar el sistema educativo. Sin embargo, registra problemas de implementación.</p>
<p>Capacidad organizativa</p>	<p>Desde los organismos internacionales propenden a la descentralización administrativa y financiera, más no pedagógica.</p> <p>Traslado de responsabilidades a escuelas, gobiernos locales y comunidades locales.</p>	<p>División de funciones en busca de la eficiencia y agilidad en ejecución del gasto.</p> <p>Se fortalece la rendición de cuentas para transparentar la gestión, basados en la construcción de un Estado democrático.</p>
<p>Capacidad coercitiva</p>	<p>El Ministerio de Educación presenta poca capacidad coercitiva para sostener una agenda propia.</p>	<p>El Ministerio de Educación logra una agenda propia con respaldo popular legítimo para tomar acciones.</p>

<p>Características de los programas de evaluación educativa</p>	<p>Proyectos atados al finamiento de origen extranjero.</p> <p>En el primer caso, el componente de evaluación de logros académicos tuvo interés de procurar la eficiencia del gasto.</p> <p>En el segundo caso, se aplicó una propuesta de pruebas estandarizadas a nivel regional que mostró deficiencias de aprendizaje y se asoció a un sistema de educación poco atendido.</p>	<p>Institucionalizar y dar soberanía a la evaluación simboliza que el Estado se hace responsable de garantizar una educación de calidad, sin embargo, la asesoría técnica proviene de organismos internacionales, incluyendo la receta de bonificación por rendimiento de docentes.</p> <p>La relación de la política pública con los resultados no evidencia un avance en la calidad de la educación por su carácter reduccionista.</p>
--	--	--

Elaboración propia

En conclusión, se confirmó la hipótesis de que durante el primer periodo (1996-2006), bajo el esquema neoliberal y frente al debilitamiento del Estado, los organismos internacionales influyeron en la aplicación de procesos de evaluación educativa y ejercieron la dirección de los diferentes programas implementados.

Por otro lado, en el segundo periodo de estudio propuesto (2007-2012), el Estado ecuatoriano, que recuperó su rol en la sociedad y estableció como prioridad en su política pública, el mejoramiento en la calidad de la educación, si bien cambió el tipo de relación, conservó el nexo con las agencias internacionales, atado a los compromisos de la agenda internacional, de la cual se muestra dependiente, por lo que continuó implementando las prácticas y técnicas de evaluación de aprendizajes generadas por estos actores internacionales. Si se revisan los resultados obtenidos que dejó la muestra, hubo mucha evaluación y se registraron pocos avances en la calidad de la educación.

A partir de este resultado, se refuta al Estado, en la época neoliberal, haber recurrido al crédito extranjero para alcanzar una calidad, aunque no se tuviese claro el significado de este concepto, frente a un sistema educativo en condiciones precarias en casi todos los aspectos que lo conforman.

El crédito, en dicho periodo, fue utilizado de forma generosa, pero a través de la implementación de acciones dispersas, según el criterio de cada financista. Estas ideas se suman al criterio de los detractores en torno a la permeabilidad de los programas y el financiamiento como soluciones reales a la problemática de la educación ecuatoriana.

A manera de recomendación, se sugiere que futuras investigaciones profundicen este estudio que, tiene un enfoque en la gestión pública, por lo que podría examinarse el tema desde una perspectiva pedagógica y psicométrica, que permita un análisis del costo/ beneficio de los programas implementados en estas áreas, con el propósito de constatar la efectividad de la inversión pública realizada en este campo.

BIBLIOGRAFÍA

Acuerdo Ministerial No. MRL-2014-0103 (2014). *Registro Oficial Suplemento* n.º 244, 13 marzo 2014.

Araujo, María (2009). *¿Cómo usar el Sistema de Evaluación y Rendición Social de Cuentas –SER– para mejorar la calidad del sistema educativo ecuatoriano?* Quito: Grupo Faro.

Banco Interamericano de Desarrollo (1994). *Ciencia y tecnología*. Washington: BID.

----- (1996). *Reforma educativa*. Washington: BID.

Banco Mundial (1994). *Ecuador. Modernization Of The State. Technical Assistance Project*. Disponible en dirección web: <http://documents.worldbank.org/curated/en/875761468261565169/pdf/multi0page.pdf>

Banco Mundial (2000). *Informe final de Ejecución*. Banco Mundial.

Benalcázar, Milton (2016). “Educación privada versus educación pública en el Ecuador”. En *Revista Publicando*, 4 n. 11. (1). 2017.

Calderón, Gilberto (1997). “Educación y administración pública en México”. *Revista Gestión y estrategia*, n.º 11-12: 104-115.

Center for Economic and Policy Research (2012) *La economía de Ecuador desde 2007*. Washington D.C: Center for Economic and Policy Research. Disponible en dirección web: <http://cepr.net/documents/publications/ecuador-espanol-2012-05.pdf>

Cerón, Manuel (2006). *Metodologías de la investigación social*. Santiago de Chile: LOM ediciones.

Cevallos, Pablo y Daniela Bramwell (2015). “Attempting a radical educational transformation” En S. Schwartzman (Ed.), *Education in South America: 329-361*. Londres: Bloomsbury Academic.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL (1998). *Evaluación de los efectos socio económicos del Fenómeno del Niño, Ecuador, 1997-1998*. CEPAL

Constitución de la República del Ecuador (1998). Registro Oficial N.º 346, 24 junio 1998.

Constitución de la República del Ecuador (2008). Registro Oficial N.º 449, 20 octubre 2008.

Coraggio, José (1995). *Las propuestas del Banco Mundial para la Educación: ¿sentido oculto o problemas de concepción?* Sao Paulo: Cortez.

Correa Rafael (2009). “Discurso”. Discurso dirigido a los estudiantes que rindieron las Pruebas SER, el 14 de diciembre de 2009. Quito, Ecuador.

Echenique, Mariano (2003). *La propuesta educativa neoliberal: Argentina 1980-2000*. Buenos Aires: Homo Sapiens.

El Universo (2004), “Mala calidad de la educación (10)”, 16 de septiembre 2004. Disponible en la dirección web: <https://www.eluniverso.com/2004/09/16/0001/12/31A35F34CF984DA1A55436BF9273F0AD.html>.

----- (2007), “Negociar con acreedores ‘cara a cara’, planea Patiño” 18 enero 2007 Disponible en la dirección web: <https://www.eluniverso.com/2007/01/18/0001/9/D4801D85196341538E1F03E0E42E427C.html>

Evans, Peter (1996). “El Estado como problema y como solución”. En *Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales* n.º 140, vol. 35. Buenos Aires: IDES. Disponible en dirección web: http://www.jefatura.gob.ar/archivos/pme/publicaciones/libro_acuna.pdf.

Gentili, Pablo (1996). *El Consenso de Washington y la crisis de la educación en América Latina*. En *Horizonte Sindical* n.º 10-11: 7-22.

Hall, Peter (1993). “Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain”. En *Comparative politics*: 275-296. New York: Comparative Politics, Ph.D. Programs in Political Science.

Hoy (1998). “5 Editoriales Tras Una Gran Licitacion”, 17 abril 1998. Disponible en dirección web: <http://hoy.tawsa.com/noticias-ecuador/5-editoriales-tras-una-gran-licitacion-94584.html>.

La Hora (2005). “La educación en la Constitución Ecuatoriana de 1998”, 24 noviembre 2005. Revista digital *Derecho Ecuador*. Recuperado el 10/09/2017 de <https://www.derechoecuador.com/la-educacioacuten-en-la-constitucioacuten-ecuatoriana-de-1998>.

----- (2005). “Las escuelas crecen en número”, 15 de octubre de 2005. Disponible en la dirección web: <https://lahora.com.ec/noticia/1000361820/las-escuelas-crecen-en-nc3bamer0>.

----- (2006). “Aplicarán pruebas y cuestionarios”, 20 noviembre 2006. Disponible en dirección web: <https://lahora.com.ec/noticia/501469/aplicarc3a1n-pruebas-y-cuestionario>

Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación – LLECE (2010). *Compendio de los Manuales del SERCE*. Santiago de Chile: UNESCO

Ley de Modernización del Estado (1993). Registro Oficial N°. 349 de 31 diciembre 1993.

Ley del Sistema Ecuatoriano de Calidad (2007). Registro Oficial N°. 26, 22 febrero 2007.

Ley Orgánica del Servicio Público (2010). Registro Oficial N° 294, 6 octubre 2010.

Ley Orgánica de Educación (2000). Registro Oficial N° 116, 10 julio 2000.

Ley Orgánica de Educación Intercultural Bilingüe (2011). Registro Oficial N° N° 417 (actualizada dic-2016).

Maldonado, Alma. (2000). *Los organismos internacionales y la educación en México: El caso de la educación superior y el Banco Mundial*. Ciudad de México: UNAM.

Ministerio de Educación (2008). SINEC (Informe técnico APRENDO 2007. Logros académicos y Factores asociados).

----- (2008). SINEC (Estadísticas educativas 1993-1994 hasta 2006-2007). Disponible en <https://educacion.gob.ec/sinec/>.

----- (2008). Informe de Rendición de cuentas 2008. Disponible en la dirección web: https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Rendicion_20081.pdf

----- (2008). Sistema Nacional de Evaluación y Rendición Social de Cuentas. Disponible en dirección web: https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Rendicion_20081.pdf

----- (2009). Resultados Pruebas Censales SER Ecuador 2008. Disponible en dirección web: <http://web.educacion.gob.ec/upload/resultadoPruebasWEB.pdf>

----- (2012). Informe de Rendición de cuentas 2012. Disponible en la dirección web: https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/04/Rendicion_de_cuentas_2012.pdf

Minteguiaga, Analía (2014). *Las oscilaciones de la calidad educativa en Ecuador, 1980-2010: estudio sobre políticas, planes, programas y proyectos gubernamentales de " escuelas de calidad"(1980-2010)*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.

Norma Técnica de Diseño de Reglamentos o Estatutos Orgánicos de Gestión Organizacional por Procesos (2006). Registro Oficial N°. 251, 17 abril 2006.

Norma Técnica para la Certificación de Calidad (2012). Registro Oficial N°. 706, 18 mayo 2012.

Norma Técnica del Subsistema de Formación y Capacitación (2014). Registro Oficial No. 296, 24 julio 2014.

Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (1994). *Informe*. Disponible en dirección web: <https://www.oei.es/historico/quipu/ecuador/index.html>.

Olavarría, Mauricio (2010). *Efectividad en la gestión pública chilena*. Santiago de Chile: Universitaria.

O` Donnell, Guillermo (1984). *Apuntes para una teoría del Estado*, en Oszlak, Oscar (Comp.) *Teoría de la Burocracia Estatal*. Buenos Aires: Paidós

Piketty, Thomas. (2015). *El Capital en el siglo XXI*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económico.

Presidencia de la República de Ecuador (2001). Decreto Ejecutivo N° 1786, 2001 Registro Oficial N° 400, 29 agosto 2001.

----- (2007). Decreto Ejecutivo N° 103, 2007 Registro Oficial N° 26, 22 febrero 2007.

----- (2004). “Notas sobre la democracia en América Latina”. En *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Nueva York: PNUD.

Pedró, Francesc y Irene Puig (1998). *Las reformas educativas: una perspectiva política y comparada*. Paidós Ibérica.

Ponce, Juan. (2003). Un perfil del analfabetismo en el Ecuador: sus determinantes y su impacto en los ingresos laborales. Quito: SIISE

Puiggrós, Adriana (1997). *La otra reforma: desde la educación menemista al fin de siglo*. Buenos Aires: Editorial Galerna.

Rivero, José. (1999). *Educación y exclusión en América Latina: reformas en tiempos de globalización*. Lima: Tarea.

Rojas, María (2007). “Usos y apropiaciones de las tecnologías de la información y comunicación en la formación del comunicador social. Caso: Universidad veracruzana”. Disertación de maestría. Boca del Río, México.

Romero, María (2004). *Siglo XXI, un nuevo paradigma de la política?* Anthropos Editorial.

SAUTU, Ruth (2005). *Manual de metodología: construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. Buenos Aires: Clacso.

SENPLADES (2016). “Construcción del Estado democrático y la construcción del poder popular: aumentar el índice de percepción de la calidad de los servicios públicos a 8 puntos”. En *Sistema Nacional de Información*. Recuperado el 16/06/2018 de: indestadistica.sni.gob.ec/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=SNI.qvw&host=QVS@kukuri&anonymous=truehttp://indestadistica.sni.gob.ec/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=SNI.qvw&host=QVS@kukuri&anonymous=true&bookmark=Document/BM71.

------(2016). “Ficha metodológica”. En *Sistema Nacional de Información*. Recuperado el 16.06.2018 de: app.sni.gob.ec/sni-link/sni/DOCUMENTOS_PNBV/Obj%201/Meta/1.7%20%C3%8Dndice%20de%20percepci%C3%B3n%20de%20la%20calidad%20de%20los%20servicios%20p%C3%ABlicos%20en%20general.pdf.

Soto, Miguel, (2011). “El fracaso de la cooperación internacional en el Ecuador. ¿Mito o realidad?”. Revista digital *La línea de fuego*. Recuperado el 07/07/2017 de <https://goo.gl/5GGtzC>.

Tedesco, Juan (1991). *Algunos aspectos de la privatización educativa en América Latina*. Quito: Instituto Fronesis.

Tessara, Carlo. (2012). *Debates sobre Cooperación Internacional para el Desarrollo*. Bogotá: Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo.

Torres, Rosa (2002). *Propuestas de la Mesa de Educación*. Quito: Coordinación Nacional de la Mesa de Educación.

UNESCO (2005). *Reporte Técnico SERCE*. Recuperado el 07/07/2017 de <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001902/190297s.pdf>

----- (2006). *Informe*. Recuperado el 07/07/2017 de http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/archive/Countries/WDE/2006/LATIN_AMERICA_and_the_CARIBBEAN/Ecuador/Ecuador.htm

----- (2014). *Textos fundamentales*. París: Unesco. Recuperado el 07/07/2017 de <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002269/226924s.pdf#page=7>

----- (s/f). “Sobre la Unesco”. Recuperado el 01/08/2017 de <https://es.unesco.org/about-us/introducing-unesco>

ACRÓNIMOS

AGECI	Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional
BGU	Bachillerato General Unificado
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento
BM	Banco Mundial
CEM	Centro educativo matriz
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CONAM	Consejo Nacional de Modernización
CONESUP	Consejo Nacional de Educación Superior
CONFEDEC	Confederación Ecuatoriana De Establecimientos De Educación Católica
CONFEDEPAL	Confederación de Establecimientos Particulares Laicos

EB PRODEC	Educación Básica: Proyecto de Desarrollo, Eficiencia y Calidad
EGB	Educación General Básica
EPT	Educación para todos
FMI	Fondo Monetario Internacional
INEVAL	Instituto Nacional de Evaluación Educativa
LLECE	Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación
LOEI	Ley Orgánica de Educación Intercultural
MEC	Ministerio de Educación
MOSTA	Modernization of the State Technical Assistance Project
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura

PERCE	Primer Estudio Regional Comparativo y Explicativo
PIB	Producto Interno Bruto
POA	Plan Operativo Anual
PREAL	Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina
PROMECEB	Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica Rural
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SERCE	Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo
SIISE	Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador
SINMLA	Sistema Nacional de Medición de Logros Académicos
SIPROFE	Sistema Integral de Desarrollo Profesional Educativo
SNED	Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño Docente

SODEM	Secretaría Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio
TCT	Teoría Clásica de los Tests
TRI	Teoría de Respuesta al Ítem
UCP	Unidad Coordinadora de Proyectos
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	La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional