

# Una década perdida para la educación en el Ecuador 1990-2001

Por Juan Ponce Jarrín\*

¿Cuál fue la evolución educativa del Ecuador durante la última década? La respuesta a esta pregunta puede venir de comparar los principales indicadores de educación construidos a partir de los Censos de Población de 1990 y 2001, sobre todo tres aspectos fundamentales: el acceso a la educación (centrando la atención de manera particular en las tasas de matrícula); la educación de la población, con el propósito de identificar el nivel de escolaridad de los ecuatorianos en general; y, por último, con un análisis en términos espaciales para determinar los niveles de desarrollo educativo de las provincias y cantones del país.

## El acceso a la educación

El Ecuador suscribió, en 1990, el compromiso de Educación para Todos (Jontiem, 1990), el cual fue ratificado en el año 2000 en Dakar. Entre otros aspectos de interés, este documento declaró a la década de los noventas como “la década de la Educación para Todos”. La meta principal de los países que suscribieron el acuerdo fue lograr la cobertura universal de la educación primaria. Un indicador que permite analizar el cumplimiento de este logro es la tasa neta de matrícula primaria, indicador que expresa la relación entre los niños de 6 a 11 años que asisten a la escuela y el total de niños de esa edad. En el Cuadro 1 se presenta la evolución

de la tasa neta de matrícula por nivel entre 1990 y 2001.

A pesar del compromiso suscrito por el Ecuador, los datos del cuadro muestran con claridad que, a lo largo de la década de los noventas, no se han producido cambios importantes en la matrícula del nivel primario, lo que indica, a su vez, que falta mucho por hacer para alcanzar la meta de cobertura universal de la educación primaria. El Ecuador, como puede verse, no ha asumido de manera práctica el compromiso suscrito hace doce años. Quienes más han sufrido las consecuencias de esta falta de compromiso son las poblaciones de las zonas rurales, especialmente aquellas de predominancia indígena, que se caracterizan por su escasa disponibilidad de recursos económicos, y esto a pesar del importante papel que en los últimos años ha jugado el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe.

Algo similar se observa en la tasa de matrícula del nivel secundario, que apenas se ha incrementado en un punto a lo largo de una década, en tanto que el nivel superior ha logrado una leve mejoría al ascender tres puntos, lo que permite concluir que existe una suerte de estancamiento del sistema educativo ecuatoriano, especialmente en lo que se refiere a la educación primaria y secundaria. En resumen, en cuanto al acceso a la educación el país no ha avanzado mucho en la última década.

Ilustración: Lorena Zurita.

Cuadro 1

**Tasas netas de matrícula por nivel, región y sexo**

|         | Primaria   |            | Secundaria |            | Superior   |            |
|---------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
|         | Censo 1990 | Censo 2001 | Censo 1990 | Censo 2001 | Censo 1990 | Censo 2001 |
| Sierra  | 91%        | 91%        | 45%        | 47%        | 13%        | 17%        |
| Costa   | 88%        | 88%        | 42%        | 43%        | 9%         | 11%        |
| Oriente | 87%        | 88%        | 29%        | 36%        | 2%         | 5%         |
| Hombres | 89%        | 89%        | 42%        | 44%        | 10%        | 13%        |
| Mujeres | 89%        | 89%        | 44%        | 45%        | 11%        | 14%        |
| País    | 89%        | 89%        | 43%        | 44%        | 11%        | 14%        |

Fuente: SIIS, con base en los Censos de Población y Vivienda de 1990 y de 2001, INEC.

Cuadro 2

**Educación de la población**

|         | Grado medio escolaridad |            | Analfabetismo |            | Población universitaria |            |
|---------|-------------------------|------------|---------------|------------|-------------------------|------------|
|         | Censo 1990              | Censo 2001 | Censo 1990    | Censo 2001 | Censo 1990              | Censo 2001 |
| Sierra  | 6,8                     | 7,5        | 13,2          | 9,3%       | 15,0                    | 20,0%      |
| Costa   | 6,6                     | 7,2        | 10,3          | 8,7%       | 13,8                    | 17,0%      |
| Oriente | 5,4                     | 6,2        | 12,5          | 9,3%       | 6,4                     | 11,2%      |
| Hombres | 7,1                     | 7,5        | 9,5           | 7,7%       | 15,9                    | 18,7%      |
| Mujeres | 6,3                     | 7,1        | 13,8          | 10,3%      | 12,5                    | 17,5%      |
| País    | 6,7                     | 7,3        | 11,7          | 9,0%       | 14,2                    | 18,1%      |

Fuente: SIISE con base en los Censos de Población y Vivienda de 1990 y de 2001, INEC.

Cuadro 3

**Educación de la población: primaria y secundaria completas**

|         | Primaria completa |            | Secundaria completa |            |
|---------|-------------------|------------|---------------------|------------|
|         | Censo 1990        | Censo 2001 | Censo 1990          | Censo 2001 |
| Sierra  | 67,4%             | 66,5%      | 25,5%               | 24,5%      |
| Costa   | 66,6%             | 65,9%      | 22,5%               | 21,5%      |
| Oriente | 62,6%             | 60,2%      | 14,2%               | 13,4%      |
| Hombres | 69,0%             | 66,8%      | 24,4%               | 22,6%      |
| Mujeres | 64,8%             | 64,9%      | 22,9%               | 22,4%      |
| País    | 66,8%             | 65,9%      | 23,6%               | 22,5%      |

Fuente: SIISE con base en los Censos de Población y Vivienda de 1990 y de 2001, INEC.

**La educación de la población**

Otro conjunto de indicadores que sirven para acercarse a la problemática educativa ha sido agrupado bajo la denominación de “educación de la población”. Tales indicadores muestran los cambios que ha sufrido la educación en el largo plazo. Entre los más importantes se encuentran los siguientes: “grado medio de escolaridad”, que se define como el número de años que, en promedio, han aprobado las personas de 24 años y más; “tasa de analfabetismo”, que es la relación entre las personas de 15 años y más que no saben leer ni escribir y el total de personas de la misma edad; y “población con nivel universitario”, que es el porcentaje de personas de 24 años y más que poseen formación universitaria, respecto del total de personas de esa

edad. En el Cuadro 2 se presentan estos indicadores.

Entre 1990 y 2001 el grado medio de escolaridad del Ecuador pasó de 6,7 a 7,3 años. Este avance se produce especialmente en la primera mitad de la década de los noventa. En 1995, en efecto, el grado medio de escolaridad fue de 7,2 años. En la segunda mitad, en cambio, no se observan cambios significativos.

La tasa de analfabetismo, por su parte, se redujo de 11,7% a 9% en la década de los noventa y la población con nivel universitario se incrementó de 14% a 18%, lo cual es consistente con el incremento de la matrícula en este nivel.

En general, puede decirse que, según estos indicadores, la educación de la población ecuatoriana ha mejorado en la última década. Este mejoramiento,

sin embargo, es muy relativo. En primer lugar, el ritmo ha disminuido en relación, por ejemplo, a los logros alcanzados en los años setentas y ochentas. En segundo lugar, este relativo mejoramiento no está exento de inequidades: la población más beneficiada pertenece al área urbana, y dentro de ella, los grupos medios y altos de la sociedad ecuatoriana son los más aventajados. Por último, en algunos casos el descenso porcentual es, por así decirlo, natural. Es el caso del analfabetismo, cuyas tasas más elevadas se encuentran en la población adulta y de la tercera edad.

Para completar este panorama relacionado con la educación de la población, habría que recurrir al análisis de la culminación de niveles, utilizando dos indicadores: “primaria completa” y “secundaria completa”. El primero se refiere al porcentaje de personas de doce años y más que ha completado la primaria, y el segundo a la población de 18 años y más que ha terminado la secundaria. Los datos se muestran en el Cuadro 3.

Como se puede apreciar, no se observan cambios importantes con relación a estos indicadores. El porcentaje de personas que completaron la primaria se mantiene alrededor de 66%, y el de aquellas que alcanzaron a completar la secundaria alrededor de 23%. Incluso puede decirse que hay un ligero descenso porcentual de alrededor de un punto en cada uno de los casos, en el lapso comprendido entre 1990 y 2001.

Los datos analizados son motivo de seria preocupación para el Ecuador, que, al parecer, nada ha avanzado en materia educativa, precisamente en la década en que todos los países comprometieron sus mejores esfuerzos para alcanzar la “Educación para Todos”.

**Las disparidades regionales**

Además de la dimensión temporal, resulta interesante incorporar al análisis la dimensión geográfica. Para ello, y utilizando los datos censales del año 2001, es posible calcular indicadores que permitan comparar los diferentes cantones y provincias del país.

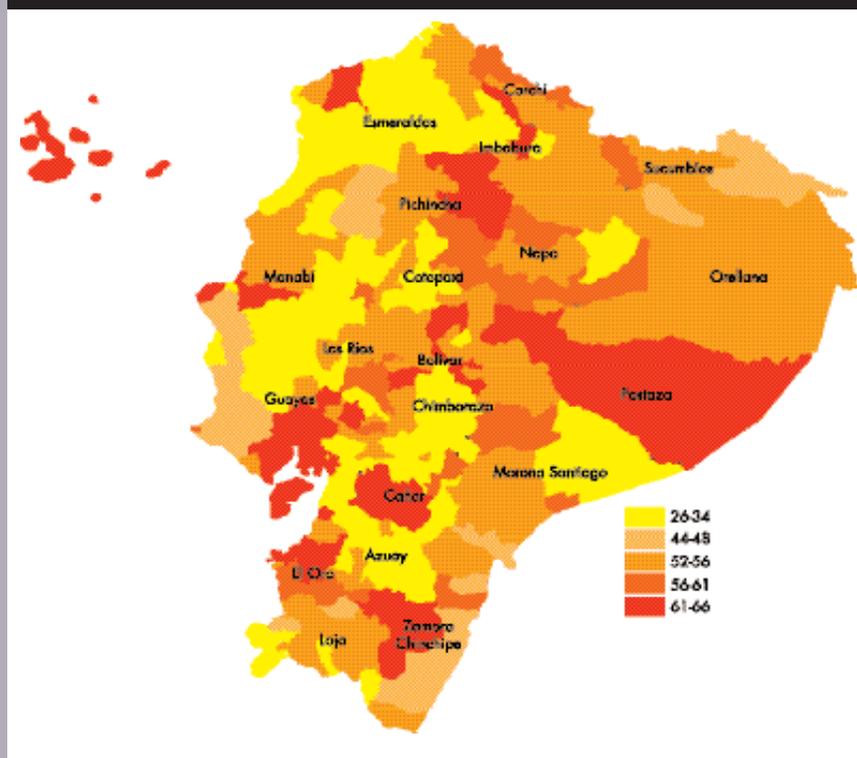
Sin embargo, hay que tomar en cuenta lo siguiente. La medición de los

alcances y beneficios de la educación es menos fácil de lo que parece a primera vista. Por un lado, la educación es un proceso acumulativo a lo largo de la vida de los individuos; en este sentido, varía según la etapa de la vida y las circunstancias sociales, económicas y culturales que caracterizan tales etapas. En segundo lugar, la educación comprende procesos formales e informales, muchos de los cuales no son susceptibles de medición. Para captar las diferencias en el nivel de educación en el país, los indicadores convencionales presentan también limitaciones. La comparación de grupos poblacionales (v.g., regiones, cantones, áreas) requiere de un indicador sintético que represente el conjunto de procesos cuyo resultado sea el nivel de instrucción de las personas y que se refiera a la totalidad de la población. Ninguno de los indicadores convencionales cumple esta función. El grado medio de escolaridad, por ejemplo, no refleja la capacidad de leer y escribir adquirida por la población en programas de instrucción de adultos. Los indicadores de incorporación escolar se refieren a grupos de edad específicos y, por ende, representan procesos delimitados temporalmente. Al referirse a la población joven tienden a esconder, por ejemplo, las mayores diferencias que caracterizan a la población adulta, resultado de patrones de discriminación distintos a los actuales.

Una medida que puede ser muy útil para analizar de manera sistemática el proceso educativo y hacer comparaciones entre grupos poblacionales, es el Índice Multivariado de Educación (IME), el mismo que resume las diversas dimensiones del proceso educativo en un solo número.

Por otro lado, también es importante develar las diferencias entre hombres y mujeres respecto a su nivel de desarrollo educativo, para lo cual es útil otro indicador: el Índice Multivariado de Diferencias de Género en Educación (IDEGE), una medida sintética que resume las desigualdades entre hombres y mujeres en varias dimensiones del proceso educativo: analfabetismo, escolaridad, instrucción superior y matriculación en los distintos niveles de enseñanza. Permi-

### Índice multivariado de educación (IME) Diferencias de nivel educativo en Ecuador



Escala de nivel educativo: mayor valor representa mejor nivel, y viceversa.

Los colores más claros (más amarillos) representan una mejor posición relativa en educación, en tanto que los colores más oscuros (más rojos) indican una peor situación educativa. Por ejemplo, en el mapa provincial se puede ver que las provincias de Pichincha, Guayas, El Oro y Loja están en las mejores posiciones, en tanto que las provincias de la Sierra Central, principalmente Cotopaxi, Bolívar y Cañar, están en peor situación. En el mapa cantonal se puede observar que las mejores posiciones son ocupadas por las capitales de provincia.

te definir, además, la posición relativa de cada cantón en cuanto a la intensidad de las desigualdades que afectan, en este caso, a las mujeres.

Para el cálculo del IME se utilizaron las siguientes variables:

1. Porcentaje de mayores de 15 años que saben leer y escribir (alfabetos).
2. Promedio de años de escolaridad general de mayores de 24 años.
3. Porcentaje de mayores de 24 años que tienen uno o más años de instrucción superior.
4. Porcentaje de niños de 6 a 11 años matriculados en establecimientos de enseñanza de cualquier nivel.
5. Porcentaje de jóvenes de 12 a 17 años matriculados en establecimientos de educación de cualquier nivel. Y,
6. Porcentaje de personas de 18 a 24 años matriculadas en centros docentes de cualquier nivel.

El IME puede ser interpretado como un promedio ponderado de los indicadores anotados, y se presenta en una escala en donde el mayor valor de la distribución representa al cantón con mejor nivel educativo, y el menor valor indica aquel que tiene el nivel más bajo.

Por su parte, el IDEGE se calculó para cada cantón con base en las diferencias entre las tasas medias de los hombres y de las mujeres en los siguientes indicadores:

1. Porcentaje de mayores de 15 años que saben leer y escribir.
2. Promedio de años de escolaridad general de mayores de 24 años.
3. Porcentaje de mayores de 24 años que tienen uno o más años de instrucción superior.
4. Porcentaje de niños/as de 6 a 11 años matriculados en establecimientos de enseñanza. Y,

5. Porcentaje de niños/as de 12 a 17 años matriculados en establecimientos de educación.

El IDEGE puede ser interpretado como un promedio ponderado de las diferencias entre hombres y mujeres en los indicadores anotados. El IDEGE se presenta en una escala en donde el mayor valor de la distribución representa al cantón con mayor desigualdad de género en educación y el menor corresponde a aquel que tiene la menor desigualdad de género.

En la página anterior se presenta un mapa coloreado a nivel provincial y cantonal con el IME.

En el caso del IDEGE, las provincias de Esmeraldas, Los Ríos y El Oro están en las mejores posiciones y presentan menores diferencias entre hombres y mujeres en educación, en tanto que las provincias de la Sierra Central y la Amazonía (principalmente Pichincha, Cotopaxi, Azuay, Chimborazo y Morona) están en peor situación (mayores diferencias). Los cantones de la Costa presentan menores diferencias de género en educación, en tanto que la Sierra muestra mayores diferencias.

## Un decenio perdido

El Ecuador presenta un serio problema de estancamiento en los indicadores de cobertura y acceso a la educación. Pese a que la de los noventa, como se dijo, fue declarada la Década de la Educación para Todos, ésta fue una década perdida en términos de educación para el Ecuador. En el país existen importantes diferencias espaciales en cuanto al nivel de desarrollo educativo. Una medida útil para analizar dichas disparidades es el Índice Multivariado de Desarrollo Educativo, como se explicó.

Finalmente, en el país también existen importantes diferencias entre la situación educativa de los hombres y de las mujeres. Estas disparidades son más acentuadas en ciertas áreas y menos en otras. Un indicador que permite analizar las mencionadas diferencias es el Índice Multivariado de Diferencias de Género en Educación, según se ha señalado. **G**

\*Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador-SIISE.

# Una visita a la política educativa

Por Eduardo Crespo Riofrío\*

Parecería que una breve visita al Ministerio de Educación y Cultura alrededor del mediodía bastase para formular una analogía crítica a la nefasta politización del sistema educativo ecuatoriano. Una observación cuidadosa de los elementos presentes en la entrada del edificio hace del trayecto a la Recepción una aventura que culmina con un sentir de desolación.

Decenas de empleados ministeriales uniformados, casualmente arrimados contra paredes y vidrios en la entrada, producen una densa nube de humo de cigarrillo que ni el movimiento o la cháchara logran disipar. En el interior, una serie de letreros presumen dar información y guiar al visitante, pero muchos han perdido algunas de sus letras o simplemente dirigen a salas como la *Biblioteca*, cuya existencia es un misterio. La aventura llega a su punto máximo en la Recepción, que asemeja una guardiana. Espacio que envuelve su ambiente con cumbias, recubierta de avisos y de una camaradería que frustra cualquier intento puntual de atención.

Es un viaje a una dimensión paralela –peculiar– donde lo administrativo tiene prioridad, lo burocrático explica la metodología y lo educacional no tiene espacio. Turbado queda el visitante. La reflexión le demuestra una falta de solidez institucional y la ausencia de un lenguaje filosófico o estratégico en los empleados encargados de la educación. La conclusión evidente es que no hay independencia educativa. La educación como inversión pública no deja de ser burocrática y política.

La organización estructural de las entidades a cargo de la política educacional refleja una nube tan densa como la de la entrada al edificio del Ministerio. Según el *Artículo 66 – Sección VIII para la Educación*, de la Constitución, la ejecución, el planeamiento y la creación de la política educacional son responsabilidades que recaen directamente sobre el Estado, es decir el Ministerio y sus subdivisiones. La designación al cargo ministerial depende de una decisión del Ejecutivo. Finalmente, todo Mi-

nistro escogido renueva la pirámide ministerial a partir de nombramientos personales. El Ministro llega a posicionar individuos en oficinas burocráticas o escuelas rurales. Irónicamente, hay una obviedad extrema en la previa descripción estructural de los procesos, que acarrea implicaciones gigantescas para fracasos educacionales que el Estado no reconoce o se niega a reformar.

El Estado monopoliza la contratación, evaluación y provisión de los empleados encargados de formular la política educacional. Una falacia logística aparece, ya que –con la renovación del ejecutivo– cada gobierno renovará el cargo ministerial y cada ministro renovará la pirámide administrativa. Entonces, la elección de un nuevo gobierno también indica el inicio de un nuevo sistema educativo. La educación evoluciona careciendo de independencia política y permanece subyugada a un sistema de imposición ideológica y funcionamiento vertical.

El efecto negativo de dichos ciclos electorales clama por una entidad de funcionamiento permanente, con altos grados de independencia y desligación política. El funcionamiento institucional actual indica una incapacidad de formular estrategias y campañas a largo plazo. Los abruptos cierres y aperturas de programas educacionales durante los años ochentas y noventa confirman este argumento. Es imposible formular una reforma duradera, de objetivos y metas concretas, cuando el sistema aparentemente le plantea a todo nuevo Ministro la responsabilidad de alterar un bagaje histórico de déficit educacionales.

Al pensar en la necesidad de crear entidades institucionales independientes, pocos ecuatorianos logran formularse e incluirse como respuestas. En vez, se escoge hacer del fracaso del sistema educativo una falla perpetua. Nos visualizamos como visitantes turbados, incapaces de presionar por una simplificación estructural que haga que la sociedad civil profesional delinee la estructura educativa. Permanecemos ajenos, nos arrimamos a las paredes casualmente, esperamos.

\* Estudiante de Bates College, EEUU; actualmente cursa una Beca en Oxford, Inglaterra.