

UNA PROPUESTA DE TRANSFORMACION EDUCATIVA EN GOBIERNO EQUIVOCADO

Rosa María Torres ¹

1. INTRODUCCION ²

Reseñamos aquí algunos elementos que identificaron a la gestión del Ministerio de Educación y Culturas (MEC) dentro del marco de la Alianza 3-18 en el gobierno (Enero-Agosto 2003). Este texto ha sido pensado como capítulo de un libro que aborda de manera amplia la trayectoria y el contexto en que se dio dicha Alianza y el rol del Movimiento Plurinacional Pachakutik (PK) en ella, por lo que obviamos referirnos al contexto político, económico y social, esencial para ubicar la problemática educativa y cultural en general y para dimensionar esta gestión en particular.

Esta experiencia ministerial ha sido bastante documentada y socializada, nacional e internacionalmente, tanto durante como después de nuestro paso por el MEC. Para una exposición detallada de lo realizado en los seis meses de gestión (16 enero-21 julio, 2003) remitimos al lector a los 85 Comunicados de la Ministra (en los que se fueron registrando aspectos y momentos relevantes del proceso), al *Informe de Seis Meses* y a otros documentos que fueron ubicados en su momento en la página web del MEC y compartidos regularmente a través del correo electrónico.³

Abordamos algunos elementos referidos a los antecedentes, a la gestión propiamente tal, y al proceso de seguimiento que venimos haciendo a raíz de la salida del MEC. Intentamos hacer un recuento hilvanado de lo que fue un *proceso* hilvanado, que empezó mucho antes y va más allá de una experiencia ministerial, y cuyos aprendizajes se van decantando y asimilando a lo largo del propio proceso.⁵ En este caso, “la gestión” tenía importantes antecedentes y, rota la Alianza de gobierno, se prolonga en propuestas y acciones de información y debate ciudadano, articulación veeduría y seguimiento de lo avanzado, desde otros lugares y otros actores: los movimientos sociales y políticos, la ciudadanía en general.

¹ Ministra de Educación y Culturas del Ecuador, por el Movimiento Pachakutik, durante los seis primeros meses del gobierno de Lucio Gutiérrez (enero-julio 2003). Educadora, investigadora y asesora internacional en educación. Directora del Instituto Fronesis <http://www.fronesis.org>

² Este texto es un capítulo del libro de autoría colectiva *Entre la utopía y el desencanto: Pachakutik en el Gobierno de Gutiérrez* (Editorial Planeta, Quito, 2004). El libro, escrito por quienes ocupamos posiciones ministeriales representando al Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik (PK), aborda de manera amplia la trayectoria y el contexto en que se dio dicha Alianza y el rol de PK en ella.

³ El siguiente Ministro borró toda la información referida a nuestra gestión de la página institucional del MEC www.mec.gov.ec La página web fue reconstruida y está disponible en los siguientes sitios: Pachakutik www.pachakutik.org.ec Observatorio Latinoamericano de Políticas Públicas (OLPED) http://www.lpp-uerj.net/olped/reformas_democraticas.asp e Instituto Fronesis www.fronesis.org/ecuador.htm

⁵ Muchos Ministros/as de Educación vienen de otros campos y retoman sus actividades al terminar su gestión. Somos pocos los que venimos y continuamos vinculados a la educación como oficio de vida.

Es importante recalcar que aceptamos el desafío, nos preparamos y trabajamos teniendo en mente un proyecto de transformación educativo-cultural capaz de mostrar avances concretos en el corto plazo, pero con perspectiva de mediano y largo plazo. Si hubiésemos sabido que el horizonte eran seis meses, no habríamos considerado siquiera asumir este ministerio. En seis meses no es posible asegurar cambios, ni siquiera mostrar avances significativos, en ningún campo, mucho menos en educación –un campo requerido de esfuerzos sostenidos y de procesos complejos– y concretamente en el Ecuador, en un momento de transición gubernamental y dado el estado del arte de la educación en el país. Por eso, más que hablar de *logros* o resultados, cabe hablar de *avances* y de *desafíos*.

La reforma educativa en la mayor parte de países de América Latina viene caracterizándose por ser a la vez una reforma perpetua y una reforma interrumpida, que parte continuamente de cero, que despilfarra tiempo, recursos y esfuerzos, que impide acumular, desarrollar, fortalecer, crear competencias y masa crítica, aprender, rectificar. El Ecuador destaca como un caso extremo y el gobierno de Lucio Gutiérrez como un caso patético de autoboicot gubernamental. Para fines de julio, cuando nos vimos forzados a salir del MEC⁶, habíamos sorteado las situaciones más difíciles, habíamos hecho los aprendizajes fundamentales, contábamos por primera vez con recursos financieros (primeros desembolsos del Ministerio de Economía, correspondientes al presupuesto del 2003, hechos efectivos tres meses después de haber iniciado la gestión) y con relativa paz para trabajar (superados dos paros, uno del gremio administrativo y otro del gremio docente) y estábamos preñados de iniciativas, programas y proyectos, la mayoría de los cuales quedaron truncos, fueron discontinuados o desvirtuados por las nuevas autoridades.

2. ANTECEDENTES DE “LA GESTIÓN”

Si bien “la gestión” ministerial duró seis meses, durante los tres meses previos (Nov. 2002-Enero 2003) preparamos la propuesta programática con la que llegamos al MEC. Esto se dio en el marco de las Mesas de Diálogo Pachakutik-Partido Sociedad Patriótica, organizadas por PK, proceso participativo en el cual trabajaron 16 mesas temáticas. La Mesa de Educación y la Mesa de Cultura terminaron convirtiéndose en propuestas a ser implementadas desde un Ministerio, el Ministerio de Educación y Culturas (MEC).⁷ Los coordinadores de ambas mesas pasamos a ser Ministra y Subsecretario de Cultura, respectivamente. El documento que produjimos en la Mesa de Educación –“*Un nuevo modelo educativo para un nuevo país*”– pasó a convertirse en la plataforma de políticas del MEC, de la cual derivamos los principios generales y los siete ejes en que organizamos la gestión (ver Recuadro 3, más adelante).

⁶ Una llamada telefónica de la secretaria personal del Presidente, a primera hora del lunes 21 de julio, transmitiéndome su pedido de que “no venga a reunión del gabinete porque ya tiene nueva ministra”, un día antes del seminario (en Cuenca) donde debía presentar oficialmente mi informe de seis meses de gestión. Otros funcionarios de PK ya habían renunciado o habían sido expulsados del gobierno.

⁷ En la Mesa de Educación se abrió un amplio proceso de consulta y participación nacional a través de reuniones con diversos grupos y sectores así como a través de la red electrónica *Debateduccion* que modero en el Ecuador desde el 2002 <http://espanol.groups.yahoo.com/group/debateduccion>. Cabe aclarar que fue en este proceso de Mesas de Diálogo que entré en contacto con PK, yo no venía de sus filas. Esto contribuye a explicar ciertas especificidades de la gestión del MEC en comparación con la de otros/as Ministros de PK.

Varias de las personas que integramos la Mesa de Educación y la de Cultura y, posteriormente, el equipo de trabajo vinculado al despacho, teníamos amplia experiencia y conocimiento de la problemática educativa y de la del MEC específicamente. En mi caso, venía de ser asesora -durante todo el 2002- del exMinistro de Educación Juan Cordero, encargada de impulsar el Contrato Social por la Educación (siendo miembro del Equipo Técnico del CSE), articular el Plan Nacional de Educación para Todos (2000-2015) y preparar la Minga Nacional por un Ecuador que Lee y Escribe (2003-2012). Antes, entre 1988 y 1991, había tenido una experiencia de dirección y asesoría vinculada al MEC, primero como Directora Pedagógica de la Campaña Nacional de Alfabetización “Monseñor Leonidas Proaño” y luego como asesora del Programa “El Ecuador Estudia” y de la primera propuesta para la Consulta Nacional Educación Siglo XXI.

En definitiva: llegamos al MEC no con las manos vacías ni a improvisar sino con una larga experiencia teórico-práctica, una firme voluntad de cambio y de compromiso con el país, y una propuesta programática coherente, fundamentada científicamente y elaborada participativamente. El problema es que todo esto cuajó en un gobierno y en un momento equivocados.

Durante la campaña presidencial (Octubre 2002), los once candidatos/as firmaron el Contrato Social por la Educación, comprometiéndose con ello a asegurar una educación básica de calidad a todas y todos los ecuatorianos.⁸ Tres temas aparecían destacados en el discurso y las ofertas de los/las candidatos para la educación: (a) descentralización, (b) "evaluación docente por desempeño" y (c) acceso a la computadora y a Internet. En medio del simplismo generalizado de los diagnósticos y las ofertas, el candidato ganador, Lucio Gutiérrez, brillaba por la ausencia de propuesta: fundamentaba su programa en “cuatro pilares: estudiantes, maestros, padres de familia y mejoramiento de infraestructura” y ofrecía aumentar el presupuesto educativo al 30% establecido en la Constitución, “desayuno, colación y almuerzo escolar”, “incrementar los colegios técnicos, industriales, agropecuarios a fin de que preparen profesionales integrales orientados al campo laboral”.

Pachakutik organizó un proceso participativo, logró dinamizar y atraer cuadros profesionales de primer nivel en el país, y le ofreció al gobierno de la Alianza 3-18 una plataforma y una propuesta que SP jamás habría podido articular y que, de hecho, jamás comprendió ni valoró. Rota la alianza, el “programa original”, en su simplismo original, volvió a ocupar el lugar de la política educativa.

La “papa caliente” del Ministerio de Educación

La revolución educativa que requiere hoy el mundo, y especialmente los mal llamados “países en desarrollo”, para hacer realidad la democratización del conocimiento y el aprendizaje a lo largo de toda la vida, es una tarea que excede a un período de gobierno y a un único Ministerio, un proceso que no puede hacerse de arriba para abajo, ni solamente – ni siquiera principalmente- desde el “sector educativo” o desde el sistema escolar. Estos

⁸ Desde 1996, “educación básica” en el Ecuador se refiere a 10 años de escolaridad, iniciándose con un año de pre-escolar. No obstante, los tres niveles (pre-escolar, primaria y ciclo básico) permanecen desarticulados.

son, precisamente, algunos de los ingredientes de la reforma educativa tradicional que ha mostrado su fracaso no sólo en el Ecuador sino en el mundo entero (Recuadro 1).

Recuadro 1

El modelo tradicional de reforma educativa que ha fracasado

- Reforma *desde afuera y desde arriba* : "bajar a la escuela", "aterrizar en el aula".
- Reforma autoexplicativa: el "cambio" dado por bueno y como una meta en sí misma.
- Reforma *sectorial*: desde y para el sector educativo, y desde un único Ministerio: el de Educación.
- Reforma *escolar* (del sistema escolar) más que reforma *educativa*.
- Reforma *intra-escolar*: centrada en la *oferta*, sin atención a la *demanda*.
- Reforma del sistema escolar *público*, asumiéndose que la educación privada no necesita cambios.
- Reforma *uniforme*: igual para todos "los países en desarrollo", para todo el país, etc.
- Reforma *parcial*: centrada en ciertos componentes o niveles, sin visión sistémica.
- Reforma *cuantitativa*: interesada en indicadores cuantitativos y resultados cuantificables, descuidando los aspectos cualitativos, fundamentales para la enseñanza y el aprendizaje.
- Reforma *blanco-negro*: dicotomías y opciones entre cantidad/calidad, centralización/descentralización, educación básica/superior, niños/adultos, educación formal/no-formal, etc.
- Reforma como *discurso*: el cambio confundido con el *documento* o con la *propuesta* de reforma.
- Reforma como *evento*, antes que como *proceso* permanente.
- Reforma *a prueba de evaluación*, sin resultados, lecciones aprendidas ni rendición de cuentas.
- Reforma *a prueba de docentes*: no cuenta con los docentes como aliados ni promueve su motivación sino más bien su resistencia.
- Reforma *a prueba de cambio*: en virtud de todo lo anterior.

En: R.M. Torres, "La profesión docente en la era de la informática y la lucha contra la pobreza", en: *Análisis de Prospectivas de la Educación en América Latina y el Caribe*, UNESCO-OREALC, Santiago, 2001.

Un Ministerio de Educación es, hoy en día, uno de los ministerios más importantes, más estratégicos, más complejos y conflictivos, menos comprendidos y atendidos y, por ello mismo, cada vez menos apetecidos. Concretamente, en el caso del Ecuador. ¿Quién puede estar dispuesto a asumir un Ministerio debilitado, politizado y gremializado, centralizado, burocratizado, internamente fragmentado y descoyuntado al punto que no resiste ningún organigrama, con un presupuesto irrisorio decidido por otros y consumido casi enteramente en pago de (malos) salarios, acosado por reivindicaciones de varios gremios y asociaciones (maestros, rectores, educadores comunitarios, personal administrativo a nivel central y provincial, etc.), cruzado por una multiplicidad de proyectos que operan de manera aislada y responden más a la lógica de las agencias internacionales que los auspician que a la de un plan ministerial coherente? Una maquinaria que funciona a pedal en pleno siglo XXI, a la que se responsabiliza de mantener operando un sistema escolar que trabaja diez meses al año, atiende a millones de niños, jóvenes y adultos, y vertebra la vida familiar y el normal funcionamiento de toda la sociedad. Un sistema desconectado de la realidad, sin liderazgo técnico ni credibilidad social, sujeto a la lógica de la política más que a la del conocimiento y el aprendizaje, en el que se han comprado siete veces renuncias y siete veces han vuelto a

llenarse en los sucesivos gobiernos, y en el que ha habido en promedio un Ministro/a y un paro magisterial por año en las tres últimas décadas.

Asumimos el desafío, convencidos de que era una oportunidad para empujar la soñada transformación educativa que requiere el Ecuador para despegar como pueblo y como país, derecho ciudadano y pieza fundamental del desarrollo humano, económico y social. Confiábamos en: a) la voluntad política del gobierno, y directamente del Presidente de la República, para hacer de la educación una prioridad nacional, una política de Estado y una estrategia de largo plazo; b) el compromiso profesional del magisterio con su propio desarrollo, con el fortalecimiento de la educación pública y con la construcción de un proyecto educativo nacional capaz de trascender los intereses corporativos y gremiales; c) la confianza y la colaboración ciudadana con una gestión profesional y comprometida, orientada por un proyecto de justicia social, participación ciudadana, transparencia en la gestión y combate frontal a la corrupción; y d) la receptividad y disposición al propio cambio por parte de las agencias internacionales, apuntando a la construcción conjunta de un nuevo modelo de cooperación. Ninguna de esas condiciones estaba dada ni se dió, al menos con la oportunidad y la fuerza requeridas para respaldar una gestión dispuesta a romper con viejas inercias instaladas en la práctica política, en el gobierno, en la burocracia ministerial, en la cultura sindical y corporativa, en el sistema escolar, en la sociedad, en el sistema de cooperación internacional.

El Informe de Desarrollo Humano 2003, del PNUD, ubica al Ecuador como un país con Índice de Desarrollo Humano (IDH) *medio*, ocupando la posición 97 en el mundo: 70 años de esperanza de vida al nacer, tasa de alfabetización de 91.8% entre la población adulta (más de 15 años) y tasa bruta combinada de matrícula (primaria, secundaria y terciaria) de 72%. No obstante, estos y otros datos esconden fuertes disparidades e inequidades, y no dicen nada acerca de las calidades (de la vida, de la educación, de la oferta y de la demanda educativas). Los indicadores cuantitativos convencionales (Recuadro 2) no son por sí mismos el problema. En el “problema educativo” confluyen y se refuerzan la cultura política nacional, el modelo económico internacional, el debilitamiento del Estado, la pérdida de soberanía nacional, los *modus operandi* de las agencias internacionales, el endeudamiento externo, la creciente pobreza, la corrupción, y la débil cultura de derechos, información, diálogo, debate, participación y movilización ciudadana en torno a la educación.

Recuadro 2

La problemática educativa en el Ecuador: algunos indicadores y cifras

- Promedio de años de escolaridad: 6.7 años en 1990 y 7.5 años en el 2000.
- Tasa de analfabetismo adulto (mayores de 15 años): entre 8% y 11%
- Tasa bruta combinada de matrícula primaria, secundaria y terciaria: 72%
- Tasas de matrícula: 41% en educación pre-primaria; 90% en educación primaria; 51% en educación secundaria; 15% en educación superior 15% (1999).
 - 64% de la población tiene primaria completa y el 29% secundaria completa (1999).
 - 9 de cada 10 niños menores de 6 años no tiene acceso a educación preescolar y/o cuidado diario.
 - 1 de cada 3 niños no completa la educación primaria.
 - 9 de cada 10 niños del sector rural no acceden a la educación secundaria.

- 1 de cada 10 niños repite el primer grado.
- Los resultados de aprendizaje (castellano y matemáticas) son bajos, según muestran las pruebas Aprendo.
 - En las escuelas “interculturales bilingües”, 40% de maestros son monolingües.
 - Apenas 6.1% de niños y niñas con necesidades educativas especiales tiene asistencia especializada.
 - Serios problemas de infraestructura y servicio básico en el sistema público: 2 de cada 10 escuelas no tienen electricidad ni agua potable, 3 de cada 10 no tienen alcantarillado, 4 de cada 10 no tienen teléfono o fax. La situación es más severa en las zonas rurales: 5 de cada 10 escuelas unidocentes carecen de servicio eléctrico, 9 de cada 10 no tienen acceso a teléfono u otros medios de comunicación.
 - El Ecuador tiene uno de los niveles más bajos de conectividad en la región – menos del 5% de hogares con acceso a computadora y a Internet- y gran desigualdad entre el sector urbano y rural, así como entre provincias, en cuanto a la disponibilidad de infraestructura de telecomunicaciones (PNUD).
 - Cerca de la mitad de los/las profesores ecuatorianos viven en hogares catalogados como pobres o vulnerables (CEPAL). El promedio del salario docente en 2002 era US\$ 350 mensuales, en un país con la economía dolarizada y uno de los más caros de América Latina.
 - Caída del gasto público en educación entre 1980 (30% del presupuesto estatal) y el 2002 (12%).
 - A pesar de ser oficialmente gratuita, la educación pública está subsidiada por los pobres. En 2001 se estimaba que el costo mensual para los padres de familia en una escuela urbana, sin incluir libros, era US\$ 10.
 - La cooperación y los préstamos internacionales no han sido bien aprovechados; no hay evaluación ni transparencia, ni rendición de cuentas, ni control ciudadano.

Fuentes: PNUD, CEPAL, UNESCO, UNICEF, SIISE.

3. PRINCIPIOS Y EJES QUE ORIENTARON LA GESTIÓN

Todo plan es una expresión de deseos. Es sólo cuando las ideas entran en contacto con la realidad, los actores, las contradicciones y la dinámica de la implementación, que van decantándose los límites y las posibilidades. Reconociendo que el aprendizaje y el “aprender haciendo” son ingredientes fundamentales de toda gestión seria y eficaz, el documento programático “Un nuevo modelo educativo para un nuevo país” fue subtítulo *Documento en Proceso*, como todos los documentos que produjimos para y desde el MEC, todos sujetos a revisión y actualización, todos disponibles en la página web y diseminados por correo electrónico.

Los documentos y los planes no son fines en sí mismos sino herramientas de trabajo para desarrollar procesos. El MEC está inundado de documentos -planes, programas, diagnósticos, estudios, evaluaciones- que jamás salieron del papel. Esto, que parece evidente, rompe esquemas convencionales y resulta difícil de entender. Paradójicamente, habiendo llegado al MEC con una propuesta programática trabajada con mucha seriedad y de manera participativa durante cerca de tres meses, muchos -periodistas, políticos, exMinistros- reclamaban que no había “Plan”.

Los principales principios y ejes que orientaron nuestra gestión al frente del MEC fueron:

- Visión amplia y renovada de lo educativo, entendiendo la *educación* como derecho y no sólo como servicio, no como un sector sino como un campo de intervención trans-sectorial, como un proceso articulador que incluye a niños, jóvenes y adultos, dentro y fuera del sistema escolar (familia, comunidad, trabajo, participación, organización, recreación, bibliotecas, telecentros, medios de comunicación, etc.). La educación y la política educativa dependen de, y deben verse articuladas a, la política social y la política económica. Defender el derecho a (el acceso a) la educación es hoy insuficiente; se trata de defender el derecho al *aprendizaje*, por parte de todos, a lo largo y ancho de la vida. Dentro de este marco impulsamos la noción de Comunidad de Aprendizaje, el programa “Más allá de la Escuela”, el proyecto Caravanas del Saber, la Minga Nacional por un Ecuador que Lee y Escribe, y la necesidad de fortalecer la debilitada Dirección de Educación Popular Permanente (DINEPP) y convertirla en una Dirección de Educación Ciudadana.
- Imbricación entre educación y cultura, y adopción de la interculturalidad y el multilingüismo como ejes que deben atravesar a toda la política educativa, cultural y comunicacional. Mediante decreto ejecutivo, cambiamos de nombre al Ministerio, llamándolo Ministerio de Educación y CulturaS, destacando con el plural el reconocimiento del Ecuador como un país pluricultural y las bases mismas de la interculturalidad.
- Transformación educativa, no mera reforma o “mejoramiento de la calidad de la educación”, sino atención a condiciones estructurales de funcionamiento y reproducción del actual modelo educativo, lo que supone entre otros: política de Estado (no de gobierno), proyección de al menos una década, diseño de políticas y programas antes que de proyectos aislados, instalación de procesos antes que actividades sueltas, defensa no sólo del presupuesto educativo sino del presupuesto social en general.
- Política educativa pensada desde una cultura de derechos, tanto de quienes enseñan como de quienes aprenden - niños, jóvenes y adultos - teniendo como referente entre otros el Código de la Niñez y la Adolescencia. Defensa del derecho de los maestros a una remuneración digna y oportuna, pero no a costa del derecho de los alumnos a asistir regularmente a clases y aprender. Propusimos la creación de un Código de Convivencia a ser implantado en los establecimientos educativos del país con la participación de autoridades, profesores, padres de familia y alumnos.
- Elevar la calidad no sólo de la oferta sino también de la demanda educativa. El cambio educativo sólo es posible si se trabaja simultáneamente desde la oferta y desde la demanda educativa, informando y educando a la población, y en particular a los sectores más pobres, a fin de que puedan identificar, exigir y aportar a una educación de calidad. La Campaña de Renovación Pedagógica – basada en una serie de láminas con caricaturas y frases alusivas a viejos vicios pedagógicos del sistema escolar - apuntaba a construir

conciencia ciudadana (entre alumnos, maestros, padres de familia, comunidad) en torno a lo que es una buena escuela, un buen maestro/a y una buena enseñanza.⁹

- Aprovechamiento de lo existente, entendiendo que toda transformación implica a la vez continuidad y ruptura. Continuidad de políticas, programas y proyectos desarrollados en gestiones anteriores, entre otros: Contrato Social por la Educación, Plan Nacional de Educación para Todos, Minga Nacional por un Ecuador que Lee y Escribe, Foro de ExMinistros, todos ellos impulsados por la gestión del exMinistro Cordero; recuperación del Censo del Magisterio (2000) como una herramienta importante para el diseño del Plan Nacional de Análisis, Racionalización y Reasignación de Partidas Docentes que iniciamos; desarrollo y uso regular de la página web del MEC, creada en 2002. No fue posible desarrollar y dar continuidad al Portal Educativo pues éste quedó sin financiamiento y fue necesario empezar a buscar recursos, evitando recurrir a préstamos.
- Gestión participativa, incorporando a los diversos actores, dentro y fuera del MEC, al diálogo y a la construcción de iniciativas, tanto a nivel central como en terreno. Las Audiencias Públicas en Provincias, destinadas a receptor problemas, experiencias y sugerencias de todos los sectores, se adoptaron como una estrategia de descentralización de la gestión y de empoderamiento de las autoridades e instancias locales para la toma de decisiones y la solución de los problemas.¹⁰ Entre otros, organizamos los “Desayunos del MEC” con diversos sectores y tipos de organizaciones, así como una “Casa Abierta del MEC para los Niños y las Niñas” en ocasión del Día del Niño.
- Austeridad y racionalización del gasto, estableciendo prioridades, optimizando los recursos existentes, y recurriendo al trabajo voluntario y en equipo. Algunos ejemplos: los US\$ 2 millones que se habían asignado al programa Maestr@s.Com en el presupuesto del 2003, los transferimos al rubro Capacitación Docente, que contaba con apenas US\$ 200.000 para todo el país; suspendimos la compra y distribución irracional de computadoras; aceptamos y autorizamos viajes internacionales del personal únicamente en los casos en que los costos estaban totalmente cubiertos por las entidades invitantes; impulsamos un plan de capacitación informática del personal del MEC sin que costara un centavo al MEC, contando como instructores con los jóvenes técnicos de la Dirección de Sistemas; en vez de contratar hoteles, adecuamos y usamos el propio salón contiguo al despacho del MEC para organizar reuniones y seminarios, desayunos y almuerzos de trabajo, comiendo la comida que se servía diariamente a los empleados en el comedor del MEC.
- Transparencia en el manejo de la información y los recursos, incluyendo la democratización y el acceso público al presupuesto educativo, los convenios nacionales e internacionales, los documentos programáticos y los avances de la gestión. Esto se hizo a través de los Comunicados, las Audiencias Públicas en provincias, comparecencias ante

⁹ Ibamos a lanzar oficialmente dicha Campaña el 22 de julio, en Cuenca, durante el seminario de rendición de cuentas de seis meses de gestión. Habíamos preparado carpetas con materiales impresos y stickers en tres lenguas (español, kichwa y shuar) para distribuir en dicho evento.

¹⁰ Alcanzamos a realizar Audiencias Públicas en tres provincias (Guayas, Esmeraldas y Chimborazo) y una audiencia regional en Azuay con las provincias del Austro. De cada audiencia se hizo un informe y un proceso de seguimiento con las autoridades provinciales y regionales.

el Congreso Nacional, ruedas de prensa, la página web y el flujo permanente de información a los medios y a la ciudadanía a través del correo electrónico.¹¹

- Defensa de la honestidad y combate a la corrupción. Ejemplaridad con el lema de PK *Ama shua, ama llulla, ama killa* (no robar, no mentir, no ser ocioso) y con la consigna *cero corrupción en la administración pública*, incluyendo no al tráfico de información, influencias y favores, y alerta frente a la discrecionalidad en el manejo de fondos públicos por parte de funcionarios a todos los niveles.
- Recursos limpios y socios seleccionados. Aceptación de donaciones y auspicios de organismos y empresas solamente una vez constatado que éstos tengan una hoja limpia en cuanto a corrupción, evasión de impuestos, contaminación o depredación de recursos naturales, violación de leyes y derechos ciudadanos. Esto dejó afuera a varias empresas privadas, nacionales y multinacionales, así como a agencias de cooperación cuyos gobiernos estaban en esos momentos activamente involucrados en la guerra de Irak.
- Renovación y fortalecimiento de la educación pública, concretando el principio de equidad y devolviéndole el principio de gratuidad, erosionado en los últimos años a través de mecanismos institucionalizados, generalizados y aceptados como la llamada “autogestión”.¹²
- Prioridad a la educación básica, en línea con la prioridad asignada a ésta dentro del marco del Contrato Social por la Educación. Enfoque integral e incluyente que privilegia las necesidades básicas de aprendizaje de toda la población - niños, jóvenes y adultos- vinculando educación, salud y producción, y buscando la articulación (curricular, pedagógica, administrativa) de los tres niveles que componen la educación básica.
- Prioridad a las zonas rurales, con especial atención a las escuelas unidocentes, las más desprotegidas y a menudo abandonadas por el único maestro/a, avanzando hacia la construcción de un Sistema Bidocente de Calidad (una dupla trabajando en equipo, uno de ellos residente en la propia comunidad). Diseñamos una “Política informática para zonas rurales” y, en este marco, el proyecto “Caravanas del Saber”, un proyecto itinerante (un bus o un camión equipado con libros, computadoras, cámara de fotos, cámara de video, un microscopio, juegos, instrumentos musicales, etc.) de atención a comunidades rurales, coordinado enteramente por jóvenes.
- Posición profesional, digna y soberana frente a los organismos internacionales, a partir de necesidades, parámetros y ritmos nacionales, estableciendo un marco de respeto y aprendizaje mutuo, y exigiendo la colaboración entre las propias agencias a fin de evitar la fragmentación de los proyectos, la duplicación de esfuerzos y el desperdicio de

¹¹ El Proyecto ETICO- *Ética y Corrupción en Educación*, del IIEP-UNESCO París, nos invitó a presentar la experiencia ecuatoriana (gestión enero-julio 2003) en el seminario internacional "Mejorando la transparencia y la rendición de cuentas en educación" (Guanajuato, México, 3-8 nov. 2003) como un caso ejemplar de ética y transparencia en la gestión educativa. Ver www.unesco.org/iiep/eng/focus/etico/etico1.html

¹² El “financiamiento compartido” (“*cost-sharing*”) entre Estado-comunidad local-familias ha sido recomendado e impulsado por el Banco Mundial en los “países en desarrollo”. Hoy, la educación pública ha dejado de ser gratuita, y por tanto pública, en la mayoría de estos países y concretamente en el Ecuador.

recursos.¹³ Convocamos a las agencias bilaterales y multilaterales a llenar una matriz en la que volcamos la propuesta programática como MEC, y solicitamos a cada agencia ubicar en ella sus proyectos en marcha o las áreas de interés.

- No más préstamos internacionales para la educación, porque estos han reforzado el endeudamiento externo, el debilitamiento y la fragmentación del Estado, la dependencia de consultores externos y el desmantelamiento de proyectos y programas una vez que se terminan los fondos, sin haber logrado la ofrecida “mejoría de la calidad de la educación”.¹⁴ Agradecemos siempre con un NO la oferta de un nuevo crédito del Banco Mundial y sostuvimos varias reuniones con el BID para re-plantear el proyecto Redes Amigas (con financiamiento BID hasta julio 2004), entre otros “podando” los salarios de los funcionarios de este proyecto y logrando dar por concluido el contrato con una consultora cuyo consultor principal vivía en Honduras y percibía un honorario de US \$9.100 mensuales.¹⁵
- Respeto a criterios profesionales y éticos en la designación y/o remoción de funcionarios y directivos a todos los niveles, por encima de las enormes presiones políticas y sociales que tienden a regir en la asignación de cargos públicos. Todos los funcionarios incorporados en planta central y en provincias suscribieron un Acta de Compromiso profesional y ético, enmarcado en la construcción de un nuevo Ministerio de Educación y Culturas y de una nueva manera de pensar y hacer política educativa en el Ecuador.
- Fortalecimiento y reestructuración institucional del MEC, asumiendo que sólo un MEC fuerte es capaz de sostener y desarrollar una educación fuerte, y que una descentralización efectiva requiere un centro fuerte. Integramos a la institucionalidad del MEC a las diversas unidades ejecutoras *ad-hoc* y programas que venían operando de manera autónoma con préstamos y fondos internacionales (fundamentalmente Banco Mundial y BID). Se completó el proceso de reestructura institucional, requisito para la nivelación de la escala 14 y reivindicación postergada que detonó el paro de los funcionarios administrativos del MEC.

A partir de estos principios y ejes, se diseñó una plataforma programática con siete líneas estratégicas, dentro de las cuales ubicamos programas y dentro de estos los proyectos. El cuadro que sigue sintetiza la propuesta-en-acción. Todos estos programas y proyectos quedaron trancos, en diversos momentos y grados de diseño, programación o ejecución.

¹³ La mayoría cumplió el pedido, pero continuó trabajando “en piloto automático”, es decir, como siempre han trabajado: cada agencia por su lado, operando con proyectos propios, sin coordinación entre sí.

¹⁴ Un caso emblemático es el del proyecto EB/PRODEC, realizado con préstamo del Banco Mundial, cuyos resultados son vistos como insatisfactorios por el propio BM y cuyos Centros Educativos Matrices (CEM) nunca llegaron a funcionar como tales y están en proceso de desintegración.

¹⁵ Como referencia, el salario de Ministra era US\$3.100 y el básico de un Director Nacional del MEC US\$ 250.

Recuadro 3

“UN NUEVO MODELO EDUCATIVO PARA UN NUEVO PAIS” PLATAFORMA PROGRAMATICA MINISTERIO DE EDUCACION Y CULTURAS (MEC) 2003-2007	
Líneas estratégicas	Programas y proyectos
1. Educación básica de calidad para todos, vinculando educación, cultura, salud y producción.	<ul style="list-style-type: none"> ▫ Diseño y construcción de un Sistema Bidocente para las Zonas Rurales. ▫ Fortalecimiento del Programa de Alimentación Escolar (PAE) y articulación con la política educativa, productiva, de salud y nutrición. ▫ Expansión del Programa Granjas Escolares y articulación con el PAE. ▫ Institucionalización y transferencia del Programa Redes Amigas como modalidad de Redes Escolares Desconcentradas. ▫ Escuela Particular Aliada de la Escuela Pública.
2. Aprendizaje, desarrollo y dignificación profesional de los recursos humanos vinculados a educación a todos los niveles.	<ul style="list-style-type: none"> ▫ Diseño de una Estrategia de Aprendizaje y Desarrollo Profesional Permanente con diversas modalidades: presencial y a distancia, en centros de capacitación y en el propio terreno, inter-aprendizaje entre pares. ▫ Habilitación de dos centros multifuncionales para maestros, en Quito y Guayaquil. ▫ Mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los empleados administrativos, del magisterio fiscal y de los educadores comunitarios. ▫ Construcción de viviendas para docentes en convenio con el Ministerio de la Vivienda (MIDUVI).
3. Impulso de la lectura y la escritura entre toda la población.	<ul style="list-style-type: none"> ▫ Minga Nacional por un Ecuador que Lee y Escribe (2003-2013): <ul style="list-style-type: none"> - alfabetización de jóvenes y adultos - alfabetización familiar y comunitaria - énfasis en los tres primeros años de educación básica - formación de maestros lectores y escritores - alfabetización digital - producción escrita en varias lenguas - atención a necesidades educativas especiales - fortalecimiento y articulación en red de las bibliotecas del SINAB
4. Articulación y fortalecimiento del sistema educativo.	<ul style="list-style-type: none"> ▫ Plan Nacional de Educación para Todos (2002—2015): educación inicial, educación básica y bachillerato (opciones diversificadas), con modalidades escolar y extra-escolar. ▫ Campaña de Renovación Pedagógica (en once idiomas)
5. Educación comunitaria y educación de la ciudadanía.	<ul style="list-style-type: none"> ▫ Comunidades de Aprendizaje ▫ Más Allá de la Escuela ▫ Caravanas del Saber (proyecto itinerante para comunidades rurales) ▫ Educación para el Amor y la Sexualidad (proyecto con UNFPA). ▫ Educación para la Salud y Escuelas Saludables. ▫ Educación en Prevención y Manejo de Desastres Naturales. ▫ Alfabetización económica.
6. Fortalecimiento y reestructura del MEC.	<ul style="list-style-type: none"> ▫ Hacia un nuevo MEC: <ul style="list-style-type: none"> - reestructura institucional - sistema de información actualizado - sistema y estrategia de comunicación hacia adentro y hacia fuera del MEC - servicio público a través del correo electrónico y la web (e-gobierno) - territorialización, desconcentración y descentralización - depuración y racionalización del sistema de partidas docentes - renovación de la dinámica y la cultura de trabajo (trabajo en equipo y conformación de 14 Grupos de Tarea dentro del MEC) - incremento de los recursos, racionalización del gasto y fortalecimiento de la capacidad de gestión - un nuevo modelo de cooperación internacional
7. Fortalecimiento de la EIB	<ul style="list-style-type: none"> ▫ Creación de una base de datos en torno a la EIB (Educación Intercultural Bilingüe). ▫ Reestructuración de la DINEIB.

4. UNA MIRADA RETROSPECTIVA DE LOS SEIS MESES DE GESTIÓN

La gestión al frente del MEC estuvo signada por grandes oportunidades al mismo tiempo que por grandes problemas, tensiones y contradicciones. Los problemas – del campo, del gobierno, del MEC, del equipo, del contexto, del momento - resultaron tantos y tan complejos, que opacaron las oportunidades. Entre estas últimas destacamos:

- Un triunfo electoral, el de la Alianza 3-18, que generó grandes esperanzas entre la población, sobre todo entre los sectores más desprotegidos de la sociedad ecuatoriana.
- Un movimiento plurinacional, Pachakutik, llegando al gobierno y asumiendo el desafío de dirigir uno de los ministerios más importantes y complejos.
- Gran expectativa, tanto a nivel nacional como internacional, respecto de una gestión educativa transformadora y democrática.¹⁶
- Un momento de gran visibilidad pública del tema educativo, creada en torno a la firma del Contrato Social por la Educación por parte de los candidatos presidenciales y por un amplio conjunto de personas y organizaciones a nivel nacional.
- Un proceso participativo de construcción de la política educativa y cultural, que creó no solo un documento sino - lo que es más importante- un antecedente, un proceso, un equipo y una red de colaboradores.
- Continuidad y transición racional, fluida y amistosa con la gestión del Ministro anterior.
- Una Ministra conocedora y especialista en el tema educativo, reconocida nacional e internacionalmente, dispuesta a aceptar el desafío de una gestión transformadora al frente del MEC y miembro activo del Contrato Social por la Educación.

Lamentablemente, varias de estas oportunidades no fueron visualizadas como tales por la propia alianza de gobierno y hasta fueron vistas como *problemas* por el Presidente y su partido. Desde el primer momento, SP vio al MEC y al Ministerio de Bienestar Social (MBS) como agencias de empleo y plataformas para el clientelismo político. Empezaron por llevarse algunos pedazos apetecidos del MEC, a través de decretos presidenciales inconsultos tales como la creación de la Secretaría del Deporte, la transferencia del Programa de Alimentación Escolar (PAE) del MEC al MBS, y más adelante la conversión de la Dirección Nacional de Servicios Educativos (DINSE) en una entidad autónoma, todos ellos bajo la conducción de personas puestas por SP. Los “Criterios para la Asignación de Responsabilidades en el MEC” – que preparamos y fueron aceptados por el Presidente - fueron férreamente defendidos, de un lado, y resistidos, del otro. El desprecio por el conocimiento, el profesionalismo y la ética para ocupar funciones en un Ministerio de Educación y Culturas, se hizo patente en la oprobiosa “toma” del despacho del MEC por miembros de SP exigiendo cargos, el 5 de febrero, a tres semanas de haber asumido el gobierno, y en el continuo desfile de cartas (firmadas por los Coroneles cercanos al Presidente, por él mismo o por su hermana) solicitando ubicar a conocidos y parientes. La continuidad en la gestión – el hecho de haber sido yo asesora del exMinistro Cordero y la decisión de mantener en cargos de dirección a varios funcionarios- fue visto como un inconveniente: lo que importaba no era el fortalecimiento institucional sino tener más

¹⁶ El Observatorio Latinoamericano de Políticas Educativas creó la sección Reformas Democráticas en la que incluyó a Brasil, Ecuador y Argentina. Ver: http://www.lpp-uerj.net/olped/reformas_democraticas.asp

puestos libres para repartir. Rota la Alianza 3-18, el MEC fue literalmente tomado por SP, esta vez sin necesidad de irrumpir en el despacho ni tumbar paredes.

Al menos tres de los seis meses que estuvimos en el MEC, se consumieron en procesos internos y externos de negociación y resolución de conflictos. Ser Ministro/a de Educación en estos tiempos, y en el Ecuador específicamente, implica lidiar de manera permanente con batallas financieras, conflictos políticos y reivindicaciones gremiales. “Saber de educación” puede llegar a resultar secundario y hasta decorativo, frente al peso que adquieren los frentes político, financiero y administrativo. Esto se dramatiza en una coyuntura de transición gubernamental, que además coincide con una transición presupuestaria. El Presupuesto 2003 del MEC (cuya pro forma dejara preparada el anterior ministro) recién empezó a hacerse efectivo en marzo-abril, es decir, tres meses después de haberse iniciado la gestión, momento en el cual había ya que empezar a trabajar en la pro forma presupuestaria del 2004, a fin de entregarla en plazo (30 junio) al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

La conflictividad generada por y desde el propio gobierno, y sobre todo desde SP, implicó mucho tiempo y energías dedicados a comisiones de diálogo, procesos de esclarecimiento, comparecencias frente al Congreso, ruedas de prensa, etc. Entre los episodios más salientes cabe destacar: la “toma” del despacho del MEC; el decreto presidencial que se llevó al Ministerio de Bienestar Social y luego devolvió al MEC el Programa de Alimentación Escolar (PAE); la denuncia de corrupción en torno al nuevo director del PAE, puesto por SP; y, en general, el ambiente de hostigamiento y boicot por parte de SP en relación a la gestión de PK en el gobierno, y al MEC en especial.

Fue definitivamente un error la “fórmula sánduche” acordada entre SP y PK para los cargos de dirección en los Ministerios (el primero y segundo puestos alternados entre ambos partidos) y en provincias. En el caso del MEC, tratándose de un ministerio encargado de operar un sistema nacional, la fórmula minó la posibilidad del trabajo en equipo y las condiciones mismas de cambio: no sólo el “segundo a bordo”, sino los 22 Directores Provinciales y los dos Subsecretarios Regionales (Litoral y Austro) fueron designados por acuerdos políticos entre SP y PK.

La conflictividad estructural y latente de los trabajadores del “sector educativo” no se hizo esperar y explotó en los cuatro primeros meses de gobierno. Alto costo de vida, bajos salarios, reivindicaciones postergadas y promesas no cumplidas por anteriores gobiernos y administraciones, estallaron en dos paros, primero del gremio administrativo (dos semanas) y luego del gremio docente (tres semanas), ambos con el mismo perverso efecto: la paralización del sistema escolar público. Durante el paro administrativo, seguimos trabajando desde una carpa-despacho que instalamos afuera del edificio del MEC. El paro de la Unión Nacional de Educadores (UNE) y el subsiguiente proceso de negociación, en el marco de la Comisión creada por el Presidente (presidida por el Ministro de Gobierno e integrada por el Ministro de Economía, la Ministra de Educación y Culturas, y

representantes de la UNE), fue sin duda la experiencia más dura, más aleccionadora y reveladora de toda la gestión.¹⁷

En una sociedad altamente mediatizada, los medios de comunicación jugaron un papel muy importante, positivo y negativo, durante los meses que duró la alianza y en relación al tema educativo y al MEC específicamente. La atención periodística fue copada por los problemas y conflictos, dejando escaso margen para el reportaje de fondo, el análisis y el debate, e incluso para informar a la ciudadanía acerca de propuestas, avances y logros. Por otra parte, en una sociedad aún poco familiarizada con el uso del correo electrónico y la web como herramientas regulares de información y comunicación, pocos – incluidos funcionarios del MEC, periodistas y formadores de opinión, funcionarios y consultores de agencias internacionales- recurrían al sitio web del MEC para informarse.

Como se percibió durante la gestión y se evaluó claramente una vez fuera del gobierno, fue débil el involucramiento de PK y de sus diversas organizaciones en el tema educativo y en el proceso de cambio impulsado desde el MEC. Si bien la dirigencia de PK explicitó su respaldo y estuvo presente en cada uno de los momentos críticos que atravesó el MEC, en varios casos la respuesta fue tardía, insuficiente o poco visible. “La educación” fue a menudo olvidada como tema en conversaciones con el Presidente, en boletines de prensa, documentos e informes tanto internos como públicos. Haber ubicado el tema educativo en la agenda de PK y contar con una propuesta educativa, gestada y desarrollada a lo largo de este proceso, es evaluado, en sí mismo, como un logro de esta experiencia de gobierno.

5. EL PROCESO CONTINUA: DE-CONSTRUCCION Y CONSTRUCCION

Construir toma una vida, destruir puede tomar un minuto. En los cinco meses que estuvo en funciones el Ministro siguiente, Ottón Morán, se encargó de deshacer lo hecho y avanzado durante los seis primeros meses de gobierno. Sus improvisados "Planteamientos generales de la programación educativa ecuatoriana" – un listado de 18 puntos inconexos, anunciados a dos días de haberse posesionado como Ministro- vinieron a sustituir al documento programático "Una nueva educación para un nuevo país" construido en la Mesa de Educación y luego re-trabajado como estrategia y programa de acción desde el MEC. Directores y funcionarios valiosos o considerados "ceranos a la Ministra", fueron removidos de sus cargos y estos llenados con allegados propios y de SP, entre ellos algunos de los/las que participaron en la “toma” del despacho. La página web fue desmantelada, sin que quedara rastro de gestiones anteriores. El proyecto de Ley de Educación volvió a discutirse dentro del MEC, ignorando un proceso de discusión y revisión de más de dos meses, que concluyó en una propuesta concreta enviada a la Comisión de Educación del Congreso Nacional. No se dio continuidad al Plan de Análisis, Recuperación y

¹⁷ Buscando abrir a la información y al debate ciudadanos la “caja negra” que suelen ser estos procesos de negociación de cúpulas, solicité al Comité Promotor del Contrato Social por la Educación que nos llamara al Presidente Nacional de la UNE y a mí - ambos miembros de dicho Comité- a informar y debatir públicamente el paro, el proceso de negociación y sus resultados. El pedido quedó sin respuesta. Una gestión gubernamental proactiva y transparente viene de hecho a poner en jaque el supuesto – comúnmente aceptado- de que es la sociedad civil la llamada a exigir información y rendición de cuentas al gobierno.

Reasignación de Partidas Docentes, para el cual habíamos dejado prácticamente toda la información recopilada, provincia por provincia (roles de pago de todas las instituciones escolares en provincias) así como las alianzas y mecanismos operativos para llevarlo a la práctica. La Minga Nacional por un Ecuador que Lee y Escribe (una propuesta de una década de esfuerzos, con una visión renovada de la lectura y la escritura, coincidente con la Década de las Naciones Unidas para la Alfabetización) fue convertida en una campaña de alfabetización de adultos. Del intento de usar software libre (Linux) como plataforma informática del MEC a fin de democratizar el uso de las TICs, se dio un paso atrás firmando un convenio institucional con la multinacional Microsoft. El propio nombre del MEC – que habíamos rebautizado como Ministerio de Educación y CulturaS – fue revertido nuevamente a la Cultura, en singular. El gobierno dio marcha atrás al acuerdo firmado con la UNE en junio 2003, detonando así nuevos paros. Gutiérrez seguramente será recordado por haber logrado superar el triste récord del Ecuador en materia de recambios ministeriales y paros magisteriales: tres ministros/as de educación y cuatro paros de la UNE en el primer año de gobierno.

Este proceso de de-construcción ha corrido en paralelo con uno, igualmente expedito, de re-construcción. No bien salimos del MEC retomamos y pusimos en marcha dos procesos inter-relacionados: rendición de cuentas y veeduría social. La presentación del Informe de Seis Meses de Gestión del MEC, que se nos impidió hacer oficialmente el 22 de julio en Cuenca, la hicimos extra-oficialmente en Quito y Guayaquil y frente a diversas organizaciones sociales. Con la divulgación del Comunicado “Informar, vigilar, actuar - Ojos y manos para la educación. Exigimos consecuencia y continuidad en la concepción y manejo de la política educativa y cultural”, arrancamos el proceso de veeduría y seguimiento de la política educativa y cultural. Por otra parte, muchas de las iniciativas, programas y proyectos desarrollados en la Mesa de Educación primero y en el MEC después, han sido retomados en el trabajo directo de y con la Confederación de Afiliados al Seguro Social Campesino (CONFEUNASSC-CNC).

Lo que prima, en definitiva, no es la frustración sino el desafío renovado. A pesar de todos los obstáculos, el esfuerzo y el proceso valieron la pena, sentaron precedentes, construyeron redes y tejido social, dejaron aprendizajes valiosos e insustituibles, mostraron potencialidades, limitaciones y contradicciones que sólo se pueden palpar en su verdadera dimensión cuando se está “adentro”, del lado de los engranajes y los dilemas del poder, la toma de decisiones, la implementación y la urgencia de la acción.