



de Educación de Adultos

Revista Interamericana de Educación de  
Adultos

ISSN: 0188-8838

revistainteramericana@crefal.edu.mx

Centro de Cooperación Regional para la  
Educación de Adultos en América Latina  
y el Caribe

Aguirre Ledezma, Noel; Lizarazo, Nelsy; Badilla, Patricia  
Reporte sobre el estado actual de la educación de personas jóvenes y adultas en Bolivia,  
Costa Rica y Ecuador  
Revista Interamericana de Educación de Adultos, vol. 31, núm. 2, 2009, pp. 7-46  
Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el  
Caribe  
Pátzcuaro, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=457545097001>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica  
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# Reporte sobre el estado actual de la educación de personas jóvenes y adultas en Bolivia, Costa Rica y Ecuador

## Introducción

El Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe (CREFAL) promovió en el año 2005 un estudio de la situación de la educación de personas jóvenes y adultas en la región latinoamericana y caribeña que abordaría el periodo 2000-2005. La investigación se llevó a cabo entre 2005 y 2006 en 20 países de la región: Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Los ejes principales del estudio fueron: la construcción social del derecho a la educación con énfasis en la alfabetización y educación básica de personas excluidas, la educación de personas jóvenes y adultas en el mundo del trabajo, la atención educativa de la diversidad sociocultural marginada. Y como ejes transversales la superación de la pobreza y el desarrollo sustentable.

La coordinación general estuvo a cargo de un equipo de investigadoras integrado por Arlés Caruso, de Uruguay, Miriam Camilo, por parte del CEAAL; María Clara Di Pierro, de la Universidad de São Paulo, y Mercedes Ruíz de la Universidad Iberoamericana de México. Por parte del CREFAL colaboró Jorge Rivas y se contó también con el apoyo del CEAAL.

Los informes nacionales se han editado en discos compactos y el informe regional en versión impresa. En los números anteriores, la *Revista Interamericana* ha publicado los resúmenes ejecutivos de varios de los países; en este número seleccionamos de los informes de Bolivia, Costa Rica y Ecuador la parte que describe la educación en general en cada uno de los países y en particular la educación de personas jóvenes y adultas.

## INFORME DE BOLIVIA

### ► Noel Aguirre Ledezma

Bolivia vive un proceso de transformación social, económica y política impulsada desde la sociedad. Está situada en el centro de Sudamérica y tiene una extensión de 1,098,581 km<sup>2</sup>. Su geografía es privilegiada, forma parte y resguarda las nacientes de las tres cuencas más importantes de la región: la endorreica (altiplánica), amazónica y platense. Tiene variados pisos ecológicos que la hacen una síntesis continental. Es una república unitaria que se divide política y administrativamente en nueve departamentos, 112 provincias, 329 secciones de provincia (municipios) y 1,384 cantones; está organizado por tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial. Según el censo de 2001 tiene una población de 8,274,325 habitantes, de los cuales 62.42% vive en las ciudades. En medio siglo la población se triplicó y pasó de una preponderancia rural a una urbana; más de 60% de la población se concentra en el eje conformado por las ciudades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz.

La educación de jóvenes y adultos (EDJA) forma parte de la educación alternativa, institucionalizada en el proceso de reforma educativa (1994). Según la Ley de Reforma Educativa, el Sistema Educativo Boliviano comprende dos áreas: educación formal o regular (educación inicial, primaria, secundaria y superior) y educación alternativa, que a su vez comprende las siguientes modalidades: a) educación de jóvenes y adultos, b) educación especial y c) educación permanente. Esta última recoge la dinámica de la educación popular e incluye comunicación educativa.

En el quinquenio 2000-2005, la educación alternativa desarrolló un profundo proceso de movilización orientado a su transformación, impulsado básicamente por: a) la acumulación y legitimación del sentimiento de marginalidad en la que la mantiene el sistema educativo, b) iniciativa e innovación interna, c) impulso de las innovaciones aplicadas en la educación primaria, d) impulso de cambio y transformación de los movimientos sociales y los pueblos indígenas, e) movilización educativa en torno a la dinamización del Consejo Nacional de Educación (CONED) y la realización del Congreso Nacional de Educación, y f) cumplimiento de las agendas internacionales en torno al paradigma de la educación para todos.

Bolivia es uno de los países con mayor índice de analfabetismo en la región. En el siglo XX se pasó de 85 a 13% de analfabetismo absoluto, además se calcula que la tasa de analfabetismo funcional se encuentra entre 30 y 50%. Las mujeres, los adultos mayores, los pobladores rurales y las poblaciones indígenas son los actores que con mayor rigor soportan el analfabetismo. El país tiene una agenda estructural en torno a: reducir el núcleo duro del analfabetismo; enfrentar el analfabetismo funcional; generar pertinencia social y cultural que incluya enfoque intercultural e intracultural y al mismo tiempo articularse al proceso

de restitución de desarrollo económico, cultural, social y político propio de los pueblos, y profundizar y fortalecer de manera pertinente la cultura de la lectura y escritura.

Los adultos mayores tienen la menor escolaridad (3.1 años) frente a los demás segmentos de edad. Los jóvenes llegan a 9.4 años de escolaridad, mientras que los adultos del segmento 26 a 44 años a 8.2 años. En el siguiente segmento de adultos (45 a 64 años) baja a 5.59 años, este segmento junto a los adultos mayores son los segmentos de mayor vulnerabilidad desde el punto de vista de la escolaridad. Si bien se está avanzando en la universalización de la primaria de niños y adolescentes, especialmente en las áreas urbanas y rurales concentradas, los jóvenes, adultos y adultos mayores que han sido marginalizados de los servicios educativos especialmente en las áreas rurales dispersas requieren educación para jóvenes y adultos con enfoque productivo de calidad y pertinencia en los planos cultural, social, territorial, político y organizacional.

La secundaria es un lujo y un privilegio, en 10.51% de los municipios más vulnerables por tasa de término de secundaria sólo entre uno y tres personas de cada cien logra este nivel. La vulnerabilidad por tasa de término de secundaria es alarmante, muestra descaradamente la capacidad del país en cuanto a formación, más aún si consideramos que este nivel en los hechos es absolutamente de formación primaria y con enfoque humanístico, que no se vincula con la producción ni con la reproducción integral de la persona, la familia y la comunidad.

La capacidad en educación de jóvenes y adultos instalada en el país es absolutamente ínfima en relación a las necesidades del país. La mayor oferta se encuentra en las áreas más aventajadas. En el sistema educativo tiene la mayor potencialidad en cuanto a la diversidad de experiencias, de vertientes de programas rurales con enfoques interculturales consistentes y productivos que articulan lógicas escolares formales y educación popular. También en las ciudades transitan procesos formativos técnicos cada vez con más incidencia en la vida de la gente.

La mayoría de los establecimientos de educación de adultos son de dependencia fiscal (estatal); llegan a representar 62.86%, por otro lado, están los establecimientos por convenio que representan 24.51%. Se trata de unidades educativas delegadas a instituciones, la mayoría de la Iglesia católica, que se encargan de la administración y para ello reciben *ítems* de maestros y administrativos y a veces edificios. En otros casos las instituciones delegadas consiguen *ítems* complementarios y son dueños de la infraestructura.

A pesar de la dinámica de transformación del quinquenio, la educación alternativa en general y la educación de jóvenes y adultos, en particular, no pudieron transformar las condiciones estructurales de marginalidad. Está visto que el equilibrio de la educación alternativa, especialmente en la estructura presupuestaria del sector, es muy difícil de lograr, por eso es necesario pensar en un nuevo escenario donde se oriente la transformación no sólo de la educación alternativa sino de la propia escuela como unidad territorial, que amplíe su responsabilidad al conjunto de actores, en este caso jóvenes y adultos.

Conforman el presente texto siete secciones: la primera de introducción; la segunda, caracteriza al país en relación a las condiciones para la consolidación de la educación para jóvenes y adultos; la tercera, contextualiza el quinquenio transformador a partir del contexto latinoamericano, desarrolla los diversos procesos sociales y políticos de la revolución democrática y cultural; la cuarta, expone la situación de la educación formal; la quinta, se orienta específicamente a la educación de jóvenes y adultos a partir de una contextualización histórica, el enfoque, el análisis de las condiciones estructurales centrado en el analfabetismo, la escolaridad, las tasas de personas que terminan la primaria y secundaria, las condiciones territoriales de pobreza, además se presenta un índice de necesidades de EPNA y se analizan las características e indicadores curriculares, instituciones y la participación social de la educación de jóvenes y adultos. En la sexta parte se incluyen algunas experiencias significativas de la educación de jóvenes y adultos en el país. En el último capítulo se presentan reflexiones y conclusiones. En anexos se exponen las distintas líneas de base elaboradas para el análisis de la situación de la educación de jóvenes y adultos en el país.

### **La educación para jóvenes y adultos**

En Bolivia, la educación para jóvenes y adultos, junto a la educación especial, la educación permanente y la comunicación educativa, forman la educación alternativa.

Inicialmente, se desarrolló sólo como educación de adultos con enfoque de formación complementaria y orientada a resolver rezagos educativos de la población adulta. Luego incorporó a la población juvenil y asumió un paradigma más integral.

Se desarrolló como educación para jóvenes a partir de la implementación del programa Educación Juvenil Alternativa (EJA) que inicialmente se implantó en las unidades educativas nocturnas, algunas de éstas se encontraban en el modelo de educación de adultos (educación acelerada que permite desarrollar dos gestiones escolares en una gestión cronológica) y otras en el modelo escolar convencional, ambas con fuerte presencia de jóvenes trabajadores. Las unidades educativas nocturnas no estaban completamente articuladas a la educación regular ni a la educación alternativa. El desarrollo de esta especificidad y su articulación a la educación de adultos permitió estructurar el modelo boliviano de educación para jóvenes y adultos.

La razón fundamental que sustenta la educación de adultos en Bolivia es la exclusión. La marginación educativa dio como principales resultados los altos índices de analfabetismo, las bajas tasas de término de primaria y secundaria y las bajas coberturas de la educación superior, técnica y tecnológica. Ello justifica el predominio del carácter compensatorio del modelo boliviano, las personas que no pudieron iniciar ni terminar su formación escolarizada sustentan la educación alternativa.

Al mismo tiempo, la educación alternativa a partir de los antecedentes de la educación indígena y popular responde al carácter estructural de construcción de nuevos paradigmas sociales, políticos y estatales.

## **Antecedentes históricos**

La educación alternativa tiene antecedentes desde la propia formación de la República e incluso en el período colonial y precolonial. Para un mejor análisis se han identificado tres segmentos: memoria histórica, memoria larga y memoria corta.

### *Memoria histórica*

La liberación republicana y proyecto educativo liberal, en 1925, cuando se produjo el proceso emancipatorio republicano, el proyecto libertador (Bolívar y Sucre) asumió la necesidad de universalizar la educación, con el objetivo principal de incorporar a los indígenas al sistema educativo como mecanismo de modernización-homogeneización y al mismo tiempo instituir la educación productiva de ciencias y artes para que los jóvenes y adolescentes se capacitaran en oficios de carpintería, albañilería, herrería entre otros. Por ello encargaron al maestro Simón Rodríguez la elaboración de la “La estructura general de la Organización escolar”.

- 1º Que el primer deber del gobierno es dar educación al pueblo.
- 2º Que esta educación debe ser uniforme y general.
- 3º Que los establecimientos de este género deben ponerse de acuerdo con las leyes del Estado.
- 4º Que la salud de una República depende de la moral que por la educación adquieren los ciudadanos en su infancia (Bolívar, 1825).

Pronto el orden oligárquico se impuso frente al proyecto liberal y reconstituyó el orden colonial y con ello se inició el proceso republicano de colonialismo interno. En términos educativos significó la estructuración del sistema educativo elite, consolidó la estructura estatal que excluye a la mayoría de la población indígena.

A fines del siglo XIX, se produjo la mayor sublevación indígena de la época republicana (Zárate Villka, 1898), luego de su derrota militar debido a la traición oligárquica, se inició un proceso impulsado por los caciques indígenas apoderados (1926), que combinaron la lucha legal y la generación de espacios propios para la educación comunal. Se articularon las luchas por la tierra y la educación. Las escuelas indígenas móviles y clandestinas terminaron en la emergencia del mayor proyecto educativo indígena que

se denominó Escuela Ayllu de Warisata. Avelino Siñani y Elizardo Pérez en el altiplano paceño, territorio aymara de Omasuyus, emprendieron la Escuela Ayllu de Warisata, un proyecto político, societal y estatal que vinculó educación, trabajo, gobierno indígena, control territorial (núcleos), desarrollo cultural y lingüístico, el cual tuvo influencia sobre Ecuador y México.

### *Memoria larga*

Gran parte de la segunda mitad del siglo XX se marcó por la Revolución Nacional de 1952, que canalizó cambios estructurales económicos y políticos, reivindicó las luchas de las mayorías del pueblo boliviano, en procura de conquistar su derecho a la educación, la tierra, los recursos naturales estratégicos, el trabajo, la ciudadanía y al goce general de los derechos humanos. En esta segunda mitad del siglo XX también se desarrollaron experiencias de educación popular y cultura popular, orientados a crear conciencia nacional y transformación social con base en modelos de “la educación para la liberación” que relativizó los paradigmas educativos vigentes bajo la lógica de que “todos nos educamos en comunidad...”. La educación popular fue esencialmente educación política, de clase, vinculada a la acción organizada del pueblo, en la perspectiva de la construcción de una sociedad nueva. La educación popular y la cultura popular desarrollan cuatro dimensiones: sociopolítica, cognitiva, metodológica, y de la aplicación y transformación. El aporte teórico y metodológico de la educación popular incidió en las innovaciones de los sistemas educativos regulares, precisamente la dimensión política de la educación popular se transformó en la dimensión crítica de la actual educación. Por otro lado la formación ética devino en la educación en valores y en la educación actitudinal. Entre las acciones socioeducativas que encaró el gobierno de la Revolución de 1952 se destacó la campaña de alfabetización y la implantación del Código de la Educación Boliviana (1955), que representa un hito de la educación alternativa y buscó universalizar la educación, especialmente la rural, en la perspectiva de la conformación del Estado Nacional. La educación se organizó en: Educación regular (formal), educación de adultos, educación especial, y educación extraescolar (Rivero, 2002: 28).

La educación de adultos se instituye en el Código de la Educación Boliviana (1955), en 1968 se operacionaliza y se asume como “remedial y supletoria”, así la educación de adultos en sus diferentes modalidades reproduce el sistema educativo de modo acelerado y “dosificado”. “Formar al individuo en una escuela ético-práctica de educación para una ciudadanía democrática, solidaria, unida al progreso de la nación, productiva, que permita acceder a los beneficios económicos, culturales y al servicio de la justicia social” (Código de la Educación Boliviana).

El Código de la Educación Boliviana creó las áreas de: educación de adultos, educación especial, educación extraescolar y la educación no formal. La educación no formal

estaba orientada a romper las lógicas rígidas de la escuela tradicional.

En 1968 (4 de diciembre), por medio del Decreto Supremo núm. 08601, se institucionaliza el funcionamiento de las Centros Integrados (CI) con currícula Técnico Humanístico, que se desarrollaban por medio de las modalidades de Educación Básica Acelerada (EBA), Educación Media de Adultos (CEMA) y el Instituto Boliviano de Aprendizaje (IBA). La currícula de esta última era técnica y orientada a la acreditación de mano de obra calificada, y de las dos anteriores, humanística, orientada a la recuperación de la escolaridad encaminada al Bachillerato; el emplazamiento de estas modalidades básicamente fueron urbanas y suburbanas. Siete años después, como un proceso de maduración de las anteriores experiencias y con el objeto de ampliar estas modalidades, se establece el Centro de Educación Técnica Humanística y Agropecuaria (CETHA) con currícula técnica agropecuaria, humanística y de desarrollo comunitario, emplazado en el área rural.

En el proceso de recuperación de la democracia, en 1980, se crean los Centros de Desarrollo Integral de la Comunidad Rural (CEDICOR) y al mismo tiempo el Servicio Nacional de Alfabetización y Educación Popular (SENALEP) que profundizaron la educación de jóvenes y adultos en el área rural. En el pueblo guaraní, en los años ochenta, se inició el CEMA rural como escenario para que el pueblo guaraní, fuertemente marginado de los servicios educativos, pudiera acceder a la educación básica. Los protagonistas iniciales de esta experiencia son la dirigencia y un conjunto de jóvenes que más tarde se constituirían en los protagonistas de uno de los procesos más significativos de los pueblos indígenas de tierras bajas.

### *Memoria corta*

La Ley de Reforma Educativa instituyó la educación alternativa como el conjunto de educación de adultos que se inicia en la alfabetización, la educación especial, la educación permanente que se puede considerar como la continuidad y la institucionalización de la educación popular. Esta denominación es única en América Latina, y dio un sinnúmero de posibilidades, así lo alternativo se tomó como una alternativa a la educación formal. También se le dio el sentido de educación alternativa.

La Ley de Reforma Educativa define en su artículo 24 con toda claridad que la educación alternativa está orientada a completar la formación de las personas, por tanto hace fuerte énfasis en la educación de jóvenes y adultos, aunque matiza cuando se refiere a condiciones físicas y mentales excepcionales para dar paso sustancialmente a la educación especial.

Art. 24.- La Educación Alternativa estará orientada a completar la formación de las personas y posibilitar el acceso a la educación a los que por razones de edad condiciones físicas y mentales excepcionales no hubieran iniciado o concluido sus estudios en la educación formal.



También la misma ley define con claridad los componentes de la educación alternativa, expresados en educación de adultos, educación especial y educación permanente.

Art. 25.- La educación alternativa estará compuesta por la educación de adultos, la educación permanente y la educación especial.

La misma ley organizó la educación de adultos en núcleos, de manera similar a la educación regular; este precepto nunca se implementó, de haberlo hecho, le hubiera dado la posibilidad de ocupar el conjunto del territorio nacional y estructurar una educación territorializada, ni siquiera la educación regular logró la territorialización, habiéndose reducido el proceso de nucleamiento en simple medida administrativa para la educación de adultos. La nuclearización simplemente fue una frustración ya que no se aplicó, es más, ni siquiera en las estructuras municipales (distritos educativos) se posesionó la educación alternativa y la de jóvenes y adultos.

Art. 26.- La educación de adultos se organizará en los núcleos escolares y en cualquier otro ambiente, comenzando por la alfabetización de adultos y buscando a su manera los objetivos señalados en la presente ley para los niveles de la educación formal de acuerdo con las experiencias educativas que existen en el país en este campo y con las necesidades locales.

## **Enfoque y contextualización**

### *Enfoque*

La expresión educación de adultos designa la totalidad de los procesos organizados de educación sea cual fuere el contenido, el nivel y el método, sean formales o no formales, ya sea que prolonguen o reemplacen la educación inicial dispensada en las escuelas y universidades y en forma de aprendizaje profesional gracias a las cuales, las personas consideradas como adultas por la sociedad a la que pertenecen, desarrollan sus aptitudes, enriquecen sus conocimientos, mejoran sus competencias técnicas o profesionales o le dan una orientación y hacen evolucionar sus actitudes o su comportamiento en la doble perspectiva de un enriquecimiento humano integral y una participación en un desarrollo socioeconómico y cultural equilibrado e independiente (Bolivia, Ministerio de Educación, 2004: 58)

La educación de jóvenes y adultos está orientada al conocimiento y transformación de la realidad socioeconómica cultural y política de la realidad nacional, así como al cambio de las estructuras de opresión y dominación. Es el instrumento de la formación y capacitación permanente e integral de la comunidad en su acción transformadora de la sociedad, por ello utiliza métodos, procedimientos y técnicas que privilegian la participación activa, la reflexión y la acción transformadora.

Para ello, la educación de jóvenes y adultos busca transformar y redefinir las estructuras organizativas, administrativas, curriculares, jurídicas, de formación y capacitación permanente en función de satisfacer las necesidades educativas reales y básicas de la comunidad organizada.

Al mismo tiempo, busca ampliar la cobertura y permanencia de los participantes, ofreciendo servicios de calidad orientados al desarrollo integral. Para ello aplica un currículo articulado, abierto y flexible en función de las necesidades de los sujetos individuales y sociales, reconociendo y homologando sus saberes. Establece mecanismos de participación en la perspectiva de la vinculación educación-trabajo-producción. Prioriza la dimensión de género y privilegia la participación de la mujer, especialmente las que están en situación de desventaja. La población meta es amplia, por cuanto comprende a todo el universo de la población nacional que no está atendida directamente por el sistema regular de educación (Plan Nacional Alfabetización y Educación de Jóvenes y Adultos 1998- 2002: 20).

## **El contexto internacional**

En las últimas décadas la educación en general, y la de jóvenes y adultos en particular, se ubicó en varios escenarios internacionales, en la perspectiva de alcanzar una enseñanza de calidad para todas las personas sin discriminación alguna, entendiendo que éste es un factor sustantivo de acceso a derechos, superación de la pobreza e implementación de procesos de desarrollo. Los objetivos del milenio están orientados a que en el año 2015 alcancemos la universalización de la educación primaria y se eliminen las brechas educativas entre varones y mujeres.

La Quinta Conferencia Internacional de Educación de Adultos (CONFINTEA), realizada en Hamburgo en 1997, en su declaración central destacó el paradigma de “la educación a lo largo de la vida” instituyéndola como un derecho y como un proceso de posicionamiento sobre los paradigmas contemporáneos de cambios rápidos sobre la base de la tecnología y por tanto el paso a un modelo educativo de saber estratégico. Al mismo tiempo, la educación para todos relativiza la educación centrada en tiempos y escenarios escolares, la educación se abre a la vida y al mundo y se hace cada vez más pertinente. Se consolidó un acuerdo mundial sobre el cual se instituyeron gran parte de los procesos educativos nacionales que privilegiaron la educación a lo largo de toda la vida, como derecho y mecanismo de activación de la ciudadanía y desarrollo de capacidades en un marco de autonomía y autorregulación de las personas y las comunidades. El informe Delors de 1996, redactado por una comisión de la UNESCO, recomienda la educación permanente centrada en la construcción del saber y en la integralidad, criticando a “los sistemas educativos formales que propenden a dar prioridad a la

adquisición de conocimientos en detrimento de otras formas de concebir la educación como un todo”.

El Foro Mundial de Dakar, realizado en Senegal el año 2000 estableció el aprendizaje sobre la base de necesidades básicas de aprendizajes que incluya las dimensiones de aprender a ser, saber, hacer y convivir. Establece con mayor nitidez la relación entre educación y desarrollo. En su declaración señaló que “... cada niño y niña, joven y adulto tiene el derecho a recibir los beneficios de una educación que satisfaga sus necesidades básicas de aprendizaje, en el sentido más amplio y completo del término, una educación que incluya aprender a saber, hacer, convivir y ser”.

El Promelac, celebrado en marzo de 2001 en Cochabamba, sugiere “que es necesario ampliar los focos de atención educativa de manera formal y no formal hacia grupos de población infantil y adulta aún insuficientemente considerados en las actuales estrategias nacionales y cuya educación es condición necesaria para mejorar la calidad y equidad en los aprendizajes a lo largo de la vida” (Centro Boliviano de Investigación y Acción Educativas, 2001: 19).

### *Condiciones estructurales a las que responde la educación de jóvenes y adultos*

La exclusión -como condición de ordenamiento mundial- emerge con mayor fortaleza al mismo tiempo que la modernización, mundialización y globalización. El nuevo orden mundial centrado en el conocimiento y la tecnología estructuran distancias estructurales no sólo entre clases y culturas sino también entre pueblos y países, por ello se están produciendo crecientes procesos de desigualdad social mundial; la exclusión y la pobreza son paradigmas contemporáneos. Algunas características de este nuevo ordenamiento en términos de la educación y formación de jóvenes y adultos se expresan en:

- Los países desarrollados educan a casi todos sus niños y los analfabetos adultos cada vez son menos.
- En los países en desarrollo, a pesar de enormes esfuerzos, la educación primaria y la alfabetización siguen siendo una agenda de mediano y largo plazo.
- Mientras la brecha entre países desarrollados y los que están en vías de desarrollo se acentúe, con el ritmo que llevamos será inalcanzable la equidad mundial, a no ser que se estructure una acción estructural que implique una alianza mundial.
- Mientras los jóvenes y adultos de los países desarrollados tienen múltiples opciones y oportunidades, sistemas personalizados orientados a resolver los problemas en su origen específico, en los países en vías de desarrollo las oportunidades son ínfimas y hay pocas condiciones para atender adecuadamente el déficit estructural.
- Al interior de los países en desarrollo los sectores medios y las clases altas tienen acceso a servicios educativos hasta los niveles de posgrado, mientras los pobres no

sólo no tienen oportunidades de formación, sino que es un lujo asistir a centros de educación ya que sus estrategias de reproducción exigen cada vez más tiempo laboral para cubrir sus necesidades básicas.

- A pesar de que está demostrado que el mayor déficit está en las áreas rurales, en los países en desarrollo se incrementan los servicios de educación de jóvenes y adultos en las áreas urbanas y no en las áreas rurales.
- Las lógicas economicistas recomiendan no intervenir en áreas “inviabiles” y con actores “económicamente activos”, dando por resultado una mayor concentración de servicios educativos en las áreas urbanas, en desmedro de las áreas rurales e indígenas y los actores más vulnerables como es el caso de los adultos mayores.
- A pesar de que se ha constatado que los indígenas y las mujeres son los actores que más sufren la discriminación educativa, muy pocas políticas efectivas están orientadas a resolver estructuralmente esta problemática.
- La educación de adultos está concebida como educación para pobres, y termina siendo educación con pobre calidad (CEBIAE, 2002: 18). Precisamente por estar destinada al ejercicio de derechos conculcados, la educación de jóvenes y adultos debe ser de mayor calidad ya que está orientada a restituir derechos y generar capacidades para que este ejercicio sea sostenible. La educación de adultos por ello no es neutra políticamente, si es conservadora contribuye a preservar un sistema injusto, si es liberadora contribuye al logro de la equidad.

## INFORME DE ECUADOR

### ► Nelsy Lizarazo

Intentamos mostrar aspectos clave del sistema educativo en Ecuador, sus alcances, sus avances, sus nudos críticos, sus coberturas, la inversión estatal, algunos actores involucrados, etc., a través de las siguientes preguntas: ¿de qué modo ha intentado el Estado ecuatoriano dar respuesta a las necesidades educativas de su población?, ¿qué lugar ocupa la educación de jóvenes y adultos dentro del sistema?, ¿qué logros pueden identificarse?, ¿cuáles son las dificultades que persisten?, y ¿qué relación hay entre lo que aquí puede encontrarse y el contexto general del país?

En 1998 se estableció en la Constitución la escolarización obligatoria de 10 años, denominada “educación básica”. La ley de Educación vigente aún no ha sido modificada en función de este cambio constitucional, puesto que sigue reconociendo con antiguas denominaciones la existencia de cuatro niveles: pre-primario (seis años) y secundario (seis años), cuya administración se encuentra en manos del Ejecutivo, a través del Ministerio

de Educación y Cultura. El cuarto nivel se regula con autonomía mediante una “Ley Orgánica de Educación Superior”.

A partir de que el Estado ecuatoriano asumió oficialmente la alfabetización de adultos (1963), ésta ha estado ubicada dentro del Ministerio de Educación (MEC), bajo la responsabilidad de una dirección marginada hoy llamada DINEPP, que cuenta con recursos escasos y cuyo nombre ha cambiado varias veces: “educación no-formal”, “educación no-escolarizada”, “educación compensatoria”, “educación popular permanente”. Esto revela, entre otras cosas, la inestabilidad y la falta de identidad de este campo.<sup>1</sup>

La “educación no escolarizada” se institucionalizó en el país como subsistema de la Educación Nacional a través del Decreto Ejecutivo núm. 634 del 19 de mayo de 1989, al expedirse la Ley de Educación vigente. En este decreto se faculta (artículo 6, literal S) a la Dirección Nacional de Educación Popular Permanente (DINEPP) para “autorizar la ejecución de proyectos, acciones y modalidades de Educación No-escolarizada, promovidos por personas, instituciones particulares y estatales”

En el proyecto de Ley Orgánica General de Educación, que se halla en debate en el Parlamento, se contempla la existencia de la “educación no formal”, con las siguientes características:<sup>2</sup>

- La educación no formal busca “complementar, actualizar conocimientos y formar en aspectos académicos o laborales sin sujeción al sistema de niveles y años exigido para la educación formal”.
- Es una “oferta educativa flexible que responde a las necesidades y demandas específicas de diversos grupos, así como al desarrollo comunitario y nacional. La educación no formal atiende a niños, jóvenes y adultos. También es una vía para que jóvenes y adultos que no tuvieron acceso escolar o que los abandonaron en los primeros años, tengan una segunda oportunidad de aprender y desarrollar sus conocimientos, habilidades y destrezas”.
- La educación no formal tendrá los siguientes niveles: alfabetización, post-alfabetización básica, bachillerato no formal, capacitación ocupacional y formación artesanal.
- Podrá impartirse “a través de formas escolarizadas, no escolarizadas en sus diversas modalidades, a distancia y de estudios independientes”.
- El bachillerato no formal “deberá sujetarse a un régimen que garantice la solvencia académica de docentes y estudiantes”.

---

1 Rosa María Torres. Analfabetismo y alfabetización en Ecuador: opciones para la política y la práctica. Estudio de caso encargado por UNESCO para su inclusión en el informe 2006 de Seguimiento Global de la Educación para Todos. Quito 2005.

2 Congreso Nacional del Ecuador, Ministerio de Educación y Culturas y Contrato Social por la Educación en el Ecuador. Diálogo para el debate nacional sobre la Ley Orgánica de Educación. Borrador de Ley. Primera edición, Quito, 2003 (septiembre), p. 61.

En la segunda mitad del siglo XX la educación dio un importante salto cuantitativo en toda la región, y en Ecuador. Mientras que en 1950 el nivel medio de escolaridad de la población ecuatoriana (24 años y más) era de 2.3, para el año 2001 alcanzó 7.3. La educación recibió aliento en los años 60, con el objetivo oficial de “ofrecer escuela a todos los niños en edad escolar para formar ciudadanos libres para el desarrollo”. En las décadas siguientes el Estado impulsó la construcción de escuelas y la ampliación de la cobertura del nivel primario, extendiéndose el sistema educativo público al campo e incorporado a la mayoría de la niñez rural. Efectivamente, hay avances significativos en las últimas décadas que no pueden ser obviados:<sup>3</sup> para 1990 el país había logrado escolarizar a cerca de 90% de los niños y niñas de 6 a 11 años en el nivel primario; entre 1982 y 2001 se logró elevar la población con educación secundaria de 13.8% a 22.6%, y el porcentaje de personas con educación universitaria pasó de 0.9% a 18.1%.<sup>4</sup> Puede concluirse que la expansión de la cobertura escolar (infraestructura) se ha mantenido como la primera prioridad en estas décadas, lográndose importantes incrementos de las tasas de matrícula en los niveles primario, secundario y superior (Cuadro 1).<sup>5</sup>

CUADRO 1

TASA NETA DE MATRÍCULA POR NIVELES EDUCATIVOS PARA DIFERENTES AÑOS

Año	Matrícula primaria	Matrícula secundaria	Matrícula superior
1982	68.6	29.5	7.4
1990	88.9	43.1	10.9
2001	90.1	44.6	11.9

Fuente: J. Ponce 2004 con base en SIISE, INEC, Censos de Población y Vivienda.

Diversas iniciativas educativas dirigidas a los adultos, promovidas principalmente desde el Estado pero con importante respaldo de la Iglesia y organizaciones sociales en la modalidad de campañas de alfabetización (la última en el periodo 1990-1991), incidieron en la significativa reducción del promedio oficial de analfabetismo de la población de 15 años y más, de 44% en 1950 a 9% en 2001 (Cuadro 2).<sup>6</sup>

3 Consejo del Observatorio Ciudadano de los Derechos de la Niñez y Adolescencia. Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia en el Ecuador 2003. Tomando del capítulo 1 “La niñez y la esfera pública en el siglo XX”. Observatorio Social-UNICEF (noviembre), Quito, 2003.

4 Observatorio de la Política Fiscal. “El gasto en educación. Una inversión para el desarrollo”. Cartillas Educativas sobre Macroeconomía, núm. 6 (septiembre-octubre), 2004.

5 UNESCO. Informe sobre analfabetismos y alfabetización (caso Ecuador). Preparado por Rosa María Torres para UNESCO Ecuador.

6 *Ibid.*

CUADRO 2  
PORCENTAJE DE ANALFABETOS (POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MÁS)  
GRADO MEDIO DE ESCOLARIDAD (POBLACIÓN DE 24 AÑOS Y MÁS)

Año	Analfabetismo	Escolaridad
1950	44.2	2.3
1962	32.5	2.9
1974	25.8	3.6
1982	16.2	5.1
1990	11.7	6.7
2001	9.0	7.3

Fuente: J. Ponce, con base en SIISE, INEC y Censos de Población y Vivienda.

Existen en el país, sin embargo, más personas analfabetas que con título universitario: mientras que 9 de cada 100 personas son analfabetas, sólo 6 de cada 100 poseen título universitario.<sup>7</sup> El porcentaje de analfabetismo del país está por debajo del promedio latinoamericano y del de la subregión andina. Junto con Jamaica, Perú, México, Colombia, Panamá, Venezuela, Paraguay y Surinam, Ecuador está ubicado como un país con tasa de analfabetismo medio, entre 7 y 15%.<sup>8</sup> Pero, como se verá más adelante, si se atiende no a las cifras de analfabetismo puro sino a las de analfabetismo funcional la problemática es mayor, puesto que al menos uno de cada cuatro ecuatorianos carece de competencias para la lectura y escritura. Como consecuencia de los escasos niveles de preparación de la población, la oferta de mano de obra calificada es limitada. Según un estudio del Banco Mundial, 40% de las empresas ecuatorianas tienen problemas para encontrar mano de obra calificada que satisfaga su actual demanda.

En los años 90, y en lo que va de la década actual, el país ha priorizado la educación básica y ha dado escasa atención a la de jóvenes y adultos.<sup>9</sup> Se impulsaron proyectos focalizados, financiados con préstamos internacionales, que buscaban mejorar la calidad en la educación básica; mientras tanto, los programas en educación de adultos/alfabetiza-

7 Milton Luna, *op. cit.*

8 Haití, Guatemala, Nicaragua, Honduras, El Salvador, República Dominicana, Bolivia y Brasil presentan tasas de analfabetismo elevadas, entre 16% y 53%, mientras que 8 países de la región (Argentina, Bahamas, Chile, Costa Rica, Cuba, Guyana, Trinidad y Tobago y Uruguay) presentan índices de analfabetismo bajos, menores al 5%. UNESCO. *Informe sobre analfabetismo y alfabetización. op. cit.*

9 Rosa María Torres ha señalado al respecto que durante los años 90 el Banco Mundial desestimuló a los gobiernos a invertir en alfabetización de adultos, argumentándose el fracaso de la alfabetización y la mayor tasa de retorno de la educación primaria. Ambos argumentos fueron posteriormente reconocidos como un error por el BM. En todo caso, los 90 fueron una década perdida para la alfabetización de adultos en la mayoría de los países, con una des-responsabilización del Estado y una mayor delegación de la tarea a ONG. En: UNESCO. *Informe sobre Analfabetismos y Alfabetización, op. cit.*

ción fueron inexistentes a partir de 1990.<sup>10</sup> La reforma de la educación básica constituyó un hito de la última década con el establecimiento de la escolarización obligatoria de 10 años en la Constitución de 1998.

Efectivamente, desde finales de los años 80, dos vías principales han sido promovidas y transitadas por el país para alcanzar el mejoramiento de la educación básica: la desconcentración educativa, mediante la implementación de un sistema de gestión local a través de la modalidad de redes escolares desconcentradas; y la elaboración de un nuevo currículo con principios, planes y programas, sustentado por el desarrollo de destrezas y valores. Sin embargo, esta vía ha sido muy lenta y no ha podido ponerse en práctica en todas las escuelas del país, entre otros factores debido a la agudización de la crisis económica que ha afectado al Ecuador.<sup>11</sup>

Estas dos vías para el mejoramiento de la educación básica ha operado con agendas y mecanismos paralelos, sin lograr articularse dentro de una dinámica que produzca resultados sinérgicos de reforma integral en el sistema educativo.<sup>12</sup> Luego de 10 años desde su aplicación, aún no existe una evaluación, excepto los resultados ofrecidos por la medición oficial de logros académicos “Aprendo”, que ratifican niveles críticos de aprendizaje de niños y niñas.<sup>13</sup>

En 2002, el movimiento ciudadano denominado “Contrato Social por la Educación”, que incluye representantes de empresarios, Iglesia, ciudadanía y ONG, propuso al país un acuerdo nacional por medio de una “agenda básica”, que apuntaba entre otras metas mínimas a la universalización de los 10 años de educación básica de calidad hacia el año 2015. A este grupo promotor se unieron posteriormente múltiples actores colectivos que ayudaron a apuntar el objetivo. Varias autoridades nacionales, provinciales y municipales acogieron, institucionalizaron y recrearon esta propuesta ciudadana, que hoy tiene resultados.<sup>14</sup>

Pese a la trayectoria de involucramiento de la sociedad civil en las tasas de alfabetización, en la última década ni los actores colectivos ni las empresas privadas se han preocupado por la educación de jóvenes y adultos; las iniciativas innovadoras y las respuestas son aún muy parciales y desarticuladas. Las ONG y los organismos de cooperación internacional han colaborado de este modo, bajo la lógica de proyectos focalizados.

---

10 Ecuador-MEC. *Educación para todos en la República del Ecuador. Evaluación en el año 2000*. Quito (septiembre), 1999, pp. 44 y ss.

11 CAB-CIDE, 2003.

12 Carlos Crespo Burgos. Informe final de sistematización de cuatro experiencias de formación y capacitación 2004–2005. Ministerio de Bienestar Social, Proyecto PROLOCAL, Unidad Técnica Regional Sur de Manabí, Quito (diciembre 2005-enero 2006) El Ministerio de Educación consideró insatisfactorios los resultados ofrecidos por los proyectos de mejoramiento de la calidad de la educación básica implementados en el país durante los años 90 con crédito externo, entre otros factores debido a su operación paralela al Ministerio de Educación, que redujo el valor de sus inversiones y dificultó la incorporación de cambios de largo aliento en el sector educativo, 2001.

13 Promedios alcanzados de 7.04/20 en lenguaje y 6.38/20 en matemáticas en tercer año, y 7.51/20 en lenguaje y 3.92 en matemáticas en séptimo año. SIISE Versión 3.5, Datos primarios: Sistema Nacional de Medición de Logros Académicos (APRENDO) EB/PRODEC-MEC. Año 1997.

14 Milton Luna. Diario *El Comercio*, 2006.



La educación de jóvenes y adultos tampoco cuenta con evaluación sistemática sobre la efectividad de sus estrategias aplicadas, ni sobre los resultados alcanzados. En un importante esfuerzo por lograr consensos nacionales, durante 2006 el Ministerio de Educación logró lanzar el Plan Decenal Educación 2006-2015, que contempla como cuarta política nacional la “erradicación del analfabetismo y el fortalecimiento de la educación continua para adultos”,<sup>15</sup> misma que, como se verá más adelante, va acompañada por un Plan Decenal de Educación de Adultos en el que destaca como propósito elaborar un sistema de evaluación.<sup>16</sup>

Por la incidencia que pueda tener en el futuro próximo para el desarrollo de la educación de jóvenes y adultos, resulta importante resaltar el creciente involucramiento de los gobiernos locales en la gestión de la educación; esta respuesta emerge en contraste con el debilitamiento del Estado central por efecto de las políticas de ajuste estructural de las últimas décadas. Ha crecido la expectativa para concretar la descentralización en educación, aunque aún no se supera la etapa de planteamiento que evidencia la complejidad del sector, pues a diferencia de otros sectores, éste continúa envuelto en discusiones, estudios y escasa concreción.<sup>17</sup>

De acuerdo con la Constitución Política del Estado, nada impediría los procesos de transferencia de competencias educativas a los municipios o gobiernos locales; sin embargo, desde 2001 hasta 2004, de los 218 municipios sólo 13 han reclamado para sí alguna responsabilidad, incluso mínima.<sup>18</sup> Pese a estas limitaciones, los gobiernos locales (nivel provincial y municipal) han proporcionado en los últimos años su apoyo y muestran crecientes avances en la inversión en educación, a pesar de la falta de rectoría por parte del Gobierno central. Resulta significativo, por ejemplo, en el caso de la educación de adultos, la iniciativa de numerosos Consejos Provinciales y Municipales que han puesto en marcha en los últimos años el programa de alfabetización “Yo sí puedo”, con asesoría técnica de Cuba. De esta manera el municipio indígena de Cotacachi se declaró “territorio de analfabetismo” en 2005, así como la provincia de Pichincha. Este proyecto se ha extendido en numerosas provincias y cantones mediante convenios bilaterales con gobiernos municipales y provinciales, y se encuentra en su fase inicial. En términos estratégicos resulta interesante destacar las propuestas de un sector de gobiernos seccionales del país que se encuentran articulados con la agenda del movimiento ciudadano Contrato Social por la Educación, que contempla lo siguiente:<sup>19</sup>

15 Con el auspicio del Ministerio de Educación y Cultura, el Consejo Nacional de la Educación y el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (CNNA).

16 MEC-DINEPP. Educación de adultos en el Ecuador. Alfabetización y educación básica de jóvenes y adultos. 2006-2015 (Informe País). Preparado por la Dirección Nacional de Educación Popular Permanente (DINEPP), con la cooperación de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB) del Ministerio de Educación y Cultura del Ecuador. La primera versión se envió a la OEI en marzo y el documento consolidado en junio de 2006.

17 CONAM-GTZ. Estado de concreción del proceso de descentralización en el Ecuador. Línea de base de la descentralización a julio 2004, p.58.

18 Milton Luna Tamayo. *La educación en los últimos años en el Ecuador. Situación y propuestas*, op.cit.

19 I Encuentro de gobiernos seccionales con gestión en educación. “Resumen ejecutivo jueves 1 y viernes 2 de junio de 2006”, Riobamba (presentación de Francisco Henríquez).

1. Acceso universal a 10 años de educación básica.
2. Educación de calidad (eliminar barreras de acceso a la escuela; incentivar la permanencia en la escuela; establecer un nuevo modelo pedagógico; revalorizar el rol del maestro en la sociedad; mejorar y completar infraestructura, equipamiento y mobiliario escolar; dotar de material educativo y textos escolares; capacitar a maestros de manera continua; convocar a la sociedad a participar en la escuela.
3. Generar en todos los niveles un modelo de gestión de la educación, basado en la corresponsabilidad público-privado.
4. Propender a que los gobiernos seccionales asuman a la educación de calidad para todos como un aspecto crucial de la gobernabilidad territorial.
5. Fortalecer sistemas locales de educación implementados por los gobiernos seccionales.
6. Articular en el territorio a todos los establecimientos y modalidades educativas y ponerlas al servicio de la universalización.
7. Promover la integración nacional en un proyecto educativo que reconozca diferencias étnicas, culturales, de género, regionales y generacionales y abierto a la diversidad universal.

El Plan Decenal de Educación 2006-2015 ha destacado los puntos críticos del sistema educativo: acceso limitado a la educación y la consecuente falta de equidad, la baja calidad de la educación, la poca pertinencia del currículo, la débil aplicación de las tecnologías de información y comunicación, la inexistencia de un sistema de rendición de cuentas y la insuficiente incorporación de contenidos culturales en la educación. En efecto, pese a los avances significativos logrados en las últimas décadas, en la educación ecuatoriana persisten profundas inequidades estructurales e históricas.<sup>20</sup> La cobertura en educación primaria no cambió de 1990 a 2001. Si bien un 90% de los niños ecuatorianos acceden al segundo año de educación básica, a medida que avanzan en la escuela ese número disminuye. La deserción es muy alta: 754 mil niños de entre 5 y 17 años no asisten a la escuela; apenas 66.8% alcanzaron la primaria completa en 2001 y tan sólo 22.6% la secundaria completa.<sup>21</sup> Al finalizar 2001, sólo 85% de los niños de 5 a 14 años cumplidos asistía a establecimientos de enseñanza.

En síntesis, uno de cada tres niños no llega a completar los seis años de educación primaria; uno de cada cinco niños abandona la escuela en quinto de básica (cuarto grado), y tres de cada diez niños y niñas que cursan el séptimo grado de educación básica deserta de la escuela. El problema se agrava con los adolescentes, porque casi la mitad está fuera del sistema educativo (46.9%). En el sector rural, nueve de cada 10 jóvenes no cursan la educación secundaria, y sólo uno de cada cinco (22%) culmina sus estudios secundarios.

20 Observatorio de la Política Fiscal. “El gasto en educación, una inversión para el desarrollo”, Cartillas Educativas sobre Macroeconomía, núm. 6 (septiembre-octubre), 2004.

21 *Ibid.*

CUADRO 3  
INDICADORES EDUCATIVOS POR REGIÓN

Indicadores educativos	País	Costa	Sierra	Oriente
Analfabetismo %	9.0	8.7	9.3	9.3
Analfabetismo hombres %	7.7	8.5	6.7	7.1
Analfabetismo mujeres %	10.3	8.9	11.7	11.9
Años de escolaridad	7	7.2	7.5	6.2
Años de escolaridad hombres	7.5	7.1	8.0	6.6
Años de escolaridad mujeres	7.1	7.3	7.1	5.7
Primaria completa %	66.8	66.5	67.8	60.6
Primaria completa hombres %	67.9	65.7	71.1	64.1
Primaria completa mujeres %	65.8	67.4	64.9	56.9
Secundaria completa %	22.6	21.6	24.6	13.5
Secundaria completa hombres %	22.7	20.5	26.3	14.2
Secundaria completa mujeres %	22.5	22.6	23.2	12.7

Elaboración: Contrato Social por la Educación, 2005.<sup>22</sup>

En 1981 se destinaba 5.4% del PIB a la educación, con lo que Ecuador se mantenía dentro de los promedios regionales. Actualmente el país destina apenas 2.9%. En el año 2000, la inversión educativa cayó a su punto más bajo (1.8% del PIB) y entre 2002 y 2005 el gasto se niveló en 2.9%. Se trata de un nivel de inversión inferior al de otros países de la región como Costa Rica o Chile, en los que llega al 6% del PIB. Es alarmante, por otra parte, la inequidad e ineficiencia en la distribución de los escasos recursos destinados a educación, derivadas de la confusión de competencias y responsabilidades del Estado en sus diferentes niveles. El 20% más pobre se beneficia apenas del 10% del gasto público en educación, mientras el 20% más rico recibe el 35%.<sup>23</sup> Las provincias más carentes y los cantones más pobres de cada provincia, con los indicadores educativos más bajos, reciben recursos por debajo de sus necesidades.

Hasta aquí hemos recorrido la historia reciente de un sistema educativo que gracias a las iniciativas de la sociedad civil cuenta con una agenda nacional de educación. Las décadas anteriores han estado marcadas claramente por las prioridades y agendas educativas internacionales, con los consecuentes aciertos y desaciertos.

A un periodo de importantes avances en cobertura, índices de matriculación, mejoramiento de infraestructura y disminución muy significativa de índices de analfabetismo

22 Milton Luna Tamayo. *La educación...*, op.cit.

23 Son datos de 1999. UNICEF, *Descifrando el gasto social en el 2000*, s/l, s/f, p. 8.

(probablemente común a muchos países del continente), le ha seguido un periodo de significativa reducción en la inversión en educación, un aumento de la deserción en todos los niveles de la educación básica y virtual abandono de la educación de jóvenes y adultos a la mecánica y generada con el establecimiento de los programas estatales dependientes de la DINEPP.

En este periodo se hacen nuevamente visibles los nudos críticos persistentes de todo el sistema y, simultáneamente, crece el compromiso y la iniciativa de la sociedad civil por trabajar una agenda educativa de país. Lamentablemente en esa agenda no está presente la educación de jóvenes y adultos como prioridad.

En un contexto mayor, signado fuertemente por la inestabilidad de los gobiernos y el debilitamiento progresivo del Estado, sostener políticas educativas más allá de los periodos gubernamentales presenta muchas dificultades, de modo que sorprende que sea posible registrar algunos avances en el terreno educativo.

### Antecedentes recientes de la EDJA

Dieciséis años de historia de la educación de jóvenes y adultos en el país pueden dividirse con mucha claridad en una década pérdida, la de los 90, y una nueva década que parece marcar un resurgimiento, tanto por la reactivación de la tarea alfabetizadora como por las nuevas miradas que se perciben en torno a la educación de jóvenes y adultos desde las propias instancias del Estado. ¿Qué factores determinaron estas dos dinámicas?

Ecuador ha suscrito diversas iniciativas y planes internacionales a partir de los años 80<sup>24</sup> y, como los demás países de la región, elaboró un informe nacional de evaluación sobre la década de Educación para Todos (1990-2000), en el que se reconoció que “Los programas en educación de adultos/alfabetización fueron inexistentes a partir de 1990, pudiéndose apenas citar planes y metas parciales de la DINEPP, el proyecto PROCALMUC y algunas experiencias radiales localizadas”.<sup>25</sup> Se ha señalado al respecto que el país no contó con un Plan de EPT para dicha década, lo cual impidió valorar con mayor precisión sus alcances dada la carencia de una línea base, objetivos y metas claras planteadas en 1990.<sup>26</sup>

El informe EPT (1990-2000) concluyó que la tasa de alfabetización pasó de 88.6% a 91.7% en el período comprendido entre 1990-1998, pero que este dato parecía poco

24 *Ibid.* 1) Proyecto Principal de Educación (PPE) 1981-2000; 2) Educación para Todos (EPT) 1990-2000-2015; 3) Plan de Acción Hemisférico en Educación (PAHE) 1994-2010; 4) Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) 2000-2015; 5) Plan de Acción Iberoamericana por la Infancia (PAII) 2001-2010; 6) Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC) 2002-2017.

25 República del Ecuador. Informe de Ecuador “Educación para Todos” al año 2000.

26 Por ello, el equipo técnico que hizo esta evaluación trabajó sin una línea base, sin objetivos y metas claras planteadas en 1990. (Véase Rosa María Torres, *Analfabetismo y alfabetización en Ecuador: opciones para la política y la práctica*, *op. cit.*).

confiable si se tomaba en cuenta la ausencia de acciones alfabetizadoras decididas después de 1990; por tanto, pese a las acciones de la DINEPP se presumía que la tasa de analfabetismo hubiera superado el 10%, con lo que se habría vuelto a la situación anterior al inicio de la década.<sup>27</sup> Los datos del informe mostraron también que la población de más de 15 años de edad que sabe leer y escribir pasó de 88.5% en el año 1990 a 88.6% en 1998. Se concluyó entonces que “no habría operado ningún cambio significativo durante el decenio, en este amplio grupo poblacional”.<sup>28</sup> La alfabetización y la educación de adultos perdieron en esta década el ritmo de crecimiento alcanzado a inicios de los 80, “puesto que la lucha contra el analfabetismo salió de la agenda de interés de los gobiernos y ministros de turno, produciéndose como resultado un estancamiento general”.<sup>29</sup>

Para el total de la población alfabetizada entre las edades de 15 a 24 años, el índice de paridad entre sexos se mantuvo en la unidad durante el periodo como resultado de las aproximaciones de las cifras que supone el cálculo del índice, ya que en ningún año y en ninguna de las zonas la tasa de alfabetización femenina alcanzó a la masculina. Así, en el nivel urbano el índice se aproxima a 0.9%, prevaleciendo en todos los casos una tasa de alfabetismo masculina mayor. Esto se acentúa en el medio rural.<sup>30</sup> En la población de 15 años y más se mantiene el mismo comportamiento, con tasas levemente menores por el mayor rango poblacional que abarcan. Esto permitió concluir en el informe que estamos siguiendo que “la concentración de los esfuerzos en erradicar el analfabetismo en el estrato de 15 a 24 años, prácticamente solucionaría el problema, sobre todo si al mismo tiempo se consigue la total cobertura de la educación primaria”.<sup>31</sup>

En la atención educativa a la población económica activa se ha destacado, igualmente, un notable retroceso. El principal centro de capacitación y formación profesional, SECAP, vio descender significativamente, desde inicios de los años 90, su capacidad de acción, a pesar de los esfuerzos por PREDAFOR. Lo mismo ha sucedido con otros centros como el de SENDA, INECEL, INNCA y la Contraloría General del Estado, cuyos equipos técnicos han sido desmontados. El promedio anual de cobertura de estas

27 Indicador núm. 16: Tasa de alfabetización de las personas comprendidas entre los 15 y 24 años. República del Ecuador. Informe de Ecuador “Educación para Todos” al año 2000.

28 Indicador núm. 17: tasa de alfabetización de adultos: porcentaje de la población de más de 15 años de edad que sabe leer y escribir.

29 Refiriéndose a un balance a mitad de la década pasada, Paladines señala que “no se ha podido lograr, en más de media década, que el analfabetismo descienda del 10%, si bien sus índices más altos afectan a la población con más de 40 años”, y concluye que a mitad de la década quedaban cerca de 800 mil analfabetos absolutos y un gran número de analfabetos funcionales, cuya trascendencia se desconoce, por falta de investigación empírica. El autor refiere a E. Schiefelbein e I. Hausmann. *Educación básica y analfabetismo en los países latinoamericanos del Convenio Andrés Bello*. CAB-UNESCO-OREALC. Bogotá, 1995. Carlos Paladines. “Más allá de la utopía educativa moderna”. Conferencia en IFEA, 30 de junio 1999 (mimeo).

30 Indicador núm. 18): Índice de paridad de alfabetización entre los sexos: relación entre la tasa de alfabetización de las mujeres y la de los hombres.

31 República del Ecuador. Informe de Ecuador “Educación para Todos” al año 2000.

instituciones se ha reducido de una atención que superaba las 80 mil personas en 1990 a menos de 50 mil en la actualidad.<sup>32</sup>

Respecto a la ampliación de los servicios de la educación básica y de capacitación a otras competencias esenciales necesarias para los jóvenes y adultos, el informe de País *Educación para Todos* concluyó que muchas de estas acciones pueden haber sido atendidas, en el campo oficial, por el subsistema de educación no escolarizado de la DINEPP, el SECAP y los Ministerios de Bienestar Social, Agricultura y Trabajo. Pero la descoordinación de las instancias que constituyen el Frente Social ha imposibilitado disponer de datos referidos a los logros oficiales en este campo.<sup>33</sup>

A nivel gubernamental, la continuidad y sustentabilidad de las acciones no ha dependido tanto de los aspectos económicos como de los aspectos políticos: la inestabilidad política y el continuo recambio de presidentes y de ministros de educación determina el conocido “partir de cero” de políticas, planes y programas. A nivel internacional, la fuerte dependencia respecto de los organismos internacionales, y especialmente de la banca multilateral, ha terminado por ceder a éstos la definición de la política económica, social y educativa. Como en muchos otros países, los esfuerzos y recursos han priorizado en los últimos años la educación primaria, dejando de lado la abundante evidencia sobre la inter-relación entre educación infantil y educación de adultos, entre escuela, familia y comunidad.<sup>34</sup>

El involucramiento de la sociedad civil en las tareas de la alfabetización de adultos tiene una larga trayectoria y tradición en Ecuador. De hecho, la primera iniciativa alfabetizadora a escala nacional y por casi dos décadas (1944-1961), la llevaron a cabo dos asociaciones civiles: la Unión Nacional de Periodistas (UNP) y la Liga Alfabetizadora del Ecuador (LAE). Desde entonces, el Estado ha convocado siempre a la sociedad civil para las campañas y programas de alfabetización, contando especialmente con los jóvenes estudiantes, los docentes, los colegios profesionales y los voluntarios en cada barrio y comunidad. Asimismo, muchos movimientos sociales y organizaciones de base mantienen sus propios programas de alfabetización, al igual que algunas ONG, colegios públicos y privados, y universidades. Además de la sociedad civil, la iglesia ha tenido siempre un papel preponderante en la alfabetización. En los últimos tiempos, la empresa privada también ha hecho aportes, particularmente los diarios y las empresas editoriales. Cabe resaltar, al mismo tiempo, que ninguna de las tres consultas nacionales sobre el tema educativo-Consulta Nacional Siglo XXI (1991, 1996 y 2004) – ha tocado el tema de la alfabetización de manera específica.<sup>35</sup>

---

32 Carlos Paladines, *op. cit.* Paladines refiere a un estudio de Enrique Sierra, “Perfil y nivel de Instrucción Pública”, informe elaborado para el BID, según el Censo de 1990.

33 ¿Qué se quiere medir? Se trata de medir la ampliación de los servicios de la educación básica y de capacitación a otras competencias esenciales necesarias para los jóvenes y adultos.

34 Rosa María Torres, *Analfabetismo y alfabetización en Ecuador: opciones para la política y la práctica, op. cit.*

35 *Ibid.*

El Informe Oficial de País para el año 2000 señalaba, respecto de la proyección de las políticas sobre el analfabetismo, que la DINEPP “perfeccionará las diferentes modalidades de alfabetización inicial y de post alfabetización con las alternativas de educación a distancia, educación compensatoria o por estudios libres. Además retomará, en el futuro, como algo específico un programa de alfabetización inicial”.<sup>36</sup>

En 2001 la DINEPP presentó los proyectos de educación de jóvenes y adultos en marcha bajo responsabilidad del Estado y corresponsabilidad con otros actores:<sup>37</sup>

CUADRO 4  
PROYECTOS DE EDJA AL AÑO 2001

MEC	Proyectos
Jurisdicción	
Hispana	1. PROCALMUC 2. Plan 50 3. Fortalecimiento de la educación a distancia 4. Proyecto de becas 5. Convenios internacionales
Bilingüe	1. Fortalecimiento de la educación de niños, jóvenes y adultos 2. Equipamiento a los centros de alfabetización cultural

En 2002 el país produjo un nuevo plan EPT a partir del Foro de Dakar (2000), mismo que fue “elaborado en buena medida puertas adentro del Ministerio de Educación, a último momento, a fin de cumplir con los plazos y requisitos internacionales”.<sup>38</sup> El gobierno en turno presentó, a través de la DINEPP, un Plan Nacional de Alfabetización 2003-2015,<sup>39</sup> que propuso como objetivo “aumentar en 50% de aquí al año 2015 el número de adultos alfabetizados, en particular mujeres, y facilitar a todos los jóvenes y adultos un acceso equitativo a la alfabetización y la educación permanente”, con un presupuesto previsto de 110 millones, 580 mil dólares. Las metas propuestas fueron: reducir un 2% del índice de analfabetismo en cada período, tomando como punto de partida el año 2002, con el cálculo de una tasa de 8.4% de analfabetismo (un millón, 21 mil 154 personas).

Como instancia oficial responsable de la educación de jóvenes y adultos, la DINEPP

36 Ecuador-MEC Educación para todos en la República del Ecuador. Evaluación del año 2000. Quito (septiembre), 1999, pp. 44-45.

37 MEC. “Educación para Todos. Plan Nacional de Alfabetización 2003-2005” (mimeo).

38 Esto sucede en muchos otros países, generándose así el círculo vicioso de contratación de consultores externos para cumplir con la elaboración de planes e informes de las múltiples iniciativas y proyectos internacionales. Véase R. M. Torres. *Analfabetismo y alfabetización en Ecuador: opciones para la política y la práctica*, op. cit.

39 MEC. “Educación para Todos. Plan Nacional de Alfabetización 2003-2015” (mimeo).



ha operado durante estos años a través de dos programas: 1) Programa Nacional de Educación Básica Popular (alfabetización), que atiende a las personas que no ingresaron o no concluyeron los niveles de educación regular, y b) Programa Nacional de Capacitación Ocupacional (en convenio con la Junta Nacional de Artesanos). Según informes internos de la DINEPP, para inicios de 2006, antes de la elaboración del actual Plan Decenal, esta instancia gubernamental informaba de la existencia de 36,234 beneficiarios que aprovechaban la oferta no escolarizada de educación artesanal denominada “centros ocupacionales”<sup>40</sup> Para inicios de 2002, la misma DINEPP daba cuenta<sup>41</sup> de la existencia de 2,679 centros, con 63,571 estudiantes y 2,879 profesores bonificados. Si estos datos son correctos, podríamos concluir que ha habido una reducción muy importante en el número de centros y de aproximadamente 50% de los estudiantes en los últimos cuatro años.<sup>42</sup>

En el periodo 2002-2003 se organizó una “Minga Nacional por un Ecuador que Lee y Escribe”, propuesta de alcance nacional que pretendía cubrir toda una década de esfuerzos coincidentes con la Década de las Naciones Unidas para la Alfabetización (2003-2013). La “minga”, una tradición indígena de trabajo cooperativo y voluntario por el bien común, se previó como un proceso participativo, colaborativo, involucrando a toda la sociedad y sin costo para el Gobierno.

En los últimos años la DINEPP ha promovido el Programa Nacional de Alfabetización “Minga por la enseñanza”, bajo un convenio entre el MEC-DINEPP y el gremio oficial Unión Nacional de Educadores (UNE). Al respecto, la ex ministra de Educación del Gobierno que inició sus funciones en 2003, señala que bajo su gestión se lanzó el Programa “Minga Nacional para un Ecuador que Lee y Escribe”, pero que el presupuesto no llegó a hacerse efectivo, aunque consta en el presupuesto de la educación para el 2004. Para ella, la ruptura de la alianza de gobierno y la discontinuidad en la gestión del MEC determinó el abandono de dicho programa y su sustitución por una “Minga de la Esperanza”, en convenio con la UNE. Y concluye que “presiones políticas, económicas y gremiales (en este caso, la posibilidad de un subsidio a los maestros sin pasar por un aumento salarial) terminan configurando la política educativa y los presupuestos más allá de toda planificación y cálculo racional”.<sup>43</sup> Según la versión oficial actual, en el año 2004 la Unión Nacional de Educadores (UNE) suscribió un convenio con el entonces Ministro de Educación para desarrollar el Programa nacional de Alfabetización “Minga de la Esperanza”, para lo cual se creó una partida presupuestaria que estaba vigente a la fecha de la elaboración de este informe. Se ejecutó una primera fase entre diciembre de 2005 y abril de 2006.

---

40 Tomado de: Ministerio de Educación y Cultura. Dirección Nacional de Educación Permanente. División de Educación No-escolarizada “Proyecto de Acreditación Ocupacional (2007)” (mimeo).

41 MEC. “Educación para Todos. Plan Nacional de Alfabetización 2003-2015” (mimeo).

42 Esta información deberá ser confirmada y analizada en profundidad más adelante.

43 Rosa María Torres. *Analfabetismo y alfabetización en Ecuador: opciones para la política y la práctica*, op. cit.



En la gestión del ministro actual (2006),<sup>44</sup> la DINEPP decidió eliminar el concepto de “campana y programa” para articular un Plan Nacional de Educación Básica de Adultos que tuviera carácter permanente y se articulara como parte de la oferta educativa en todas las escuelas y colegios del país, focalizando el área rural, la población indígena, mujeres, afroecuatorianos, cordón fronterizo, discapacitados y población carcelaria.

Datos oficiales proporcionados por la DINEPP señalan que este programa ha operado en 12 de las 22 provincias, con una cobertura de 30,702 participantes en 1,879 centros.

Sin embargo, ni la DINEPP, ni la UNE han proporcionado hasta el momento resultados sobre la efectividad del programa, la educación de la estrategia política, el real alcance de ejecución, y peor aún, sobre los logros en materia de aprendizaje.

En 2003, un informe regional para la Conferencia de Seguimiento a CONFINTEA señalaba que en el caso de Ecuador la educación de jóvenes y adultos se encontraba parcelada según los actores involucrados en el proceso y que “las instancias oficiales al interior del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), DINEP y DINEIB, intervienen aisladamente y sin mayor coordinación, sobrellevando la pesada carga de atender a la demanda creciente de una población que, por diversas circunstancias, hasta ahora se vio excluida del sistema educativo regular”.<sup>45</sup>

Un último balance realizado por la propia DINEPP, como base para la elaboración del Plan Decenal constata que:<sup>46</sup>

- Durante las dos décadas pasadas los programas de alfabetización estuvieron asociados a estrategias de capacitación ocupacional (artesanal), con la mirada puesta en la generación de ingresos.
- En años anteriores, el número de alfabetizados no superaba los 10 mil anuales.
- Los 12,963 educadores populares bonificados existentes en la actualidad, iniciaron su desempeño en la última década con un perfil educativo menor al bachillerato, como promotores comunitarios, capacitadores ocupacionales y alfabetizadores. En estos diez últimos años, una parte de estos educadores se ha profesionalizado en la carrera de educación de adultos, creada bajo el auspicio de MEC. Otro número significativo se ha mantenido como capacitadores ocupacionales.
- Durante la última década, DINEPP y DINEIB desarrollaron una importante

<sup>44</sup> Raúl Vallejo, promotor del “Plan Decenal de Educación 2006-2015”.

<sup>45</sup> Tomado del capítulo “EPJA Ecuador”, elaborado por Edith Segarra, Cumandá Arellano y Verónica Dávalos en *La educación de jóvenes y adultos en América Latina y el Caribe. Hacia un estado del arte. Informe regional de América Latina y el Caribe para la conferencia de seguimiento a CONFINTEA V*, Bangkok, septiembre de 2003. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, OREALC-UNESCO, Santiago, UNESCO Instituto de Educación (UIE), Hamburgo.

<sup>46</sup> República del Ecuador. Ministerio de Educación y Cultura. Dirección Nacional de Educación Popular Permanente (DINEPP). Consulta relativa al Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica de Jóvenes y Adultos. <http://lpp-uerj.net/olped/documentos/2365.pdf>

inversión en materiales educativos, tanto para la alfabetización como para la educación básica, que han sido subutilizados. Estos aportes se consiguieron mediante el trabajo experto de técnicos del MEC y de organizaciones no gubernamentales, académicos y asesoría especializada internacional. También se desarrolló un buen número de aportes de sector fiscomisional y de empresas educativas privadas.

- La EDJA, sin embargo, no ha contado con un sistema de evaluación y mecanismos para la acreditación. Por ello, hasta el presente no existe información sistemática que pueda dar cuenta de los logros de aprendizaje alcanzados por la oferta oficial. En la actualidad, uno de los propósitos del Plan Decenal es la elaboración de este sistema.

Este balance señala las siguientes dificultades:<sup>47</sup>

- En los últimos 20 años se ha carecido de un programa nacional que demande recursos regulares del Estado y que involucre a diversos actores de la sociedad nacional.
- Progresiva transferencia de la responsabilidad de la educación básica de adultos al sector empresarial educativo privado, convirtiendo a los usuarios en sostenedores del subsistema.
- Sostenimiento de un programa con pocos resultados.
- Falta de materiales educativos para los participantes.
- Falta de infraestructura; pese a que el MEC cuenta con una red extensa de escuelas en todo el país, gran parte de ellas están en malas condiciones.

Los principales logros del “programa regular” sostenido por el Estado son:<sup>48</sup>

- Participación de 27,750 personas, entre hombres y mujeres, en el último trimestre. En años anteriores el número de alfabetizados no superaba los 10 mil anuales.
- Incremento paulatino del costo del pago a la bonificación de 80 a 150 dólares mensuales.
- Disminución del índice de analfabetismo en 2.7%.
- 1,886 bonificados o educadores comunitarios han sido capacitados en el manejo de los cuadernos de trabajo modulares y de guías.
- Mantenimiento de 1,948 Centros de Educación Popular Permanente hispanos y bilingües.

---

<sup>47</sup> Tomado de República del Ecuador, Ministerio de Educación y Cultura, Dirección Nacional de Educación Popular Permanente (DINEPP). *Consulta relativa al Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica de Jóvenes y Adultos, op. cit.*

<sup>48</sup> *Ibid.*

La educación de jóvenes y adultos corrió la misma suerte que el conjunto de la educación en Ecuador en los años 90, al menos en lo que a políticas y programas estatales se refiere. Dificilmente podía ser de otro modo, si se observan los datos que nos hablan de la profundización de la crisis económica y el agravamiento de los “indicadores de pobreza”. Podemos afirmar que no basta con firmar acuerdos internacionales de gran envergadura: si no se generan en el país las condiciones suficientes a nivel político, económico y social que faciliten su cumplimiento, los compromisos quedan sólo escritos. Así sucedió en Ecuador con los compromisos de la EPT en el periodo 1990-2000, como ha sido descrito.

Curiosamente, a partir del año 2001, de cinco años de altísima inestabilidad política en el país y de absoluta priorización de la educación básica como agenda educativa, las iniciativas de alfabetización y los replanteamientos de la educación de jóvenes y adultos comenzaron a “levantar cabeza”. Algunos factores que en ese momento convergieron podrían explicar en parte estos hechos: el paso por el Ministerio de Educación de personas ampliamente conocedoras de la cuestión educativa en el país y, con ello, la participación de técnicos nacionales muy capaces en las distintas áreas del Ministerio; el repunte de la alfabetización como agenda a nivel internacional que le dio piso a las iniciativas de la educación de jóvenes y adultos a nivel nacional; la imposibilidad que se registra, al menos en el corto y mediano plazo, de que el sistema educativo formal supere los vacíos e inequidades que lo acompañan desde sus orígenes, atados obviamente al modelo de desarrollo que ha orientado las políticas estatales. Este último hace que la educación de jóvenes y adultos, vista como política educativa compensatoria, vuelva a ocupar un lugar en el panorama nacional.

## INFORME DE COSTA RICA

### ► Patricia Badilla

Este trabajo tiene como propósito restituir la génesis histórica, tendencias y desafíos más significativos de la Educación de jóvenes y Adultos en Costa Rica (EDJA), en el periodo 2000-2005. El estudio forma parte de un proyecto más amplio auspiciado por el Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe (CREFAL), en coordinación con el Consejo de Educación de Adultos de América Latina y el Caribe (CEAAL) y UNESCO/OREALC con el fin de realizar una investigación sobre el estado actual de la educación de jóvenes y adultos en América Latina.

En los últimos dos o tres lustros el Estado ha intentado compensar los desequilibrios sociales que se generaron desde la década de 1980 y que particularmente afectaron a la educación. La inversión social, que se había reducido significativamente en la década de 1980, desde 1990 ha venido aumentando de 14.5% del PIB en 1990 a 18.2% en el 2002. En

todo caso, los niveles de la década de 1970 no se han podido alcanzar.<sup>49</sup> Se ha reconocido que un mecanismo importante de movilidad social ascendente, entre 1950 y 1980, fue la educación. Sin embargo, la situación actual no apunta en esa dirección. En este sentido, el estudio Informe del Estado de la Educación (2005) señala claramente las dificultades de los sectores de menores ingresos para permanecer en la educación formal. Obsérvense los siguientes datos para el año 2004.

Los indicadores de asistencia a la educación muestran una menor presencia de personas de escasos recursos en los niveles de preescolar y secundaria. La asistencia según quintil de ingreso per cápita del hogar, muestra que en el grupo de edad de los 7 a los 12 años, que corresponde a la educación primaria, no hay grandes diferencias. Sin embargo, en el grupo de 5 a 6 años 88.7% del quintil de mayores ingresos asiste a la educación, frente a 63,5% del quintil de menores ingresos; en el rango de los 13 a los 17 años las cifras en el mismo orden son de 94.7% y 72.3%.<sup>50</sup>

Frente al desbalance citado, el Estado ha intentado aumentar la inversión social pública en el campo educativo, en buena medida, gracias a los señalamientos provenientes de la sociedad civil respecto de las bajas tasas de escolaridad y cobertura en la educación secundaria. “La reacción (estatal) ha sido significativa, y se refleja en el incremento de la inversión educativa como porcentaje del PIB, que pasó de 3.8% en 1990 a 5.9% en el 2003, aunque todavía está por debajo del mandato constitucional de 6%”.<sup>51</sup>

No obstante, en relación con el presupuesto asignado al Ministerio de Educación Pública (MEP), se tiene que 98% del presupuesto se destina al pago de salarios, incentivos y financiamiento a las universidades estatales, mientras que sólo 2% se destinan directamente a la inversión para la educación formal y no formal, de primaria, secundaria y a la EDJA, incluyendo los bienes, servicios educativos, recursos didácticos e infraestructura, factor que acarrea perjudiciales repercusiones en la calidad de los programas educativos.

Desde 1990, en Costa Rica, el analfabetismo se acerca a 95% de la población, de lo cual se colige que el analfabetismo alcanza un reducido 5%.<sup>52</sup> Sin embargo comparando los 81 cantones que componen el país, las cifras demuestran grandes diferencias entre los mismos. Según el Censo de 2000, entre los 20 cantones con analfabetismo más alto

49 Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible Estado de la Nación. X Informe. [www.estado-nacion.or.cr/info2004/Paginas/equidad.html](http://www.estado-nacion.or.cr/info2004/Paginas/equidad.html).

50 Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible Estado de la Educación Costarricense. Programa Estado de la Nación. San José, 2005, p.38.

51 Proyecto Informe del Estado de la Nación, X Informe, *loc.cit.*

52 Observatorio del Desarrollo. [www.odd.ucr.ar.cr](http://www.odd.ucr.ar.cr), Universidad de Costa Rica. Datos tomados del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Y de Tribunal Supremo de Elecciones. En periodos censales: 2000. (Número de analfabetos de 10 años y más. En años electorales: 1986, 1990, 1994, 1998, 2000 (Número de analfabetos de 18 años y más). Revisado en junio 2006.

están los que presentan mayores grados de pobreza y pobreza extrema, particularmente en ámbitos rurales, urbano-marginales y zonas fronterizas.<sup>53</sup>

En relación con la cobertura, en la secundaria se muestra un aumento moderado desde 1990, lo cual permitió que en el año 2000 se lograra recuperar la cifra de 1980, 60.9%. En el 2004 la tasa bruta llegó a 72.6%. Con respecto a la tasa neta de escolaridad, en secundaria alcanzó 63.8% en el 2004. La diferencia de nueve puntos porcentuales entre una y otra tasa evidencia que existe un importante número de jóvenes con extraedad en la secundaria, particularmente en el ciclo diversificado (últimos niveles). La ampliación de la cobertura estuvo determinada, entre otras razones, por el aumento de la construcción de nuevos establecimientos de colegios secundarios, luego de que en los años 80 hubiese existido al respecto un estancamiento.<sup>54</sup>

El aumento en la cobertura de educación secundaria se ha dado principalmente en la educación diversificada, según muestra la tasa neta de 38.4% en el 2004. El citado Informe del Estado de la Educación ha revelado la existencia de diferencias significativas, según género, con respecto a la permanencia en el sistema; la tasa neta de los hombres es más baja, 34.5%, pues la de las mujeres alcanza 42.4%. Esto obedecería a que los hombres ingresan mayor y más tempranamente al mercado laboral, provocando su salida del sistema. Las cifras del MEP para el 2005, en cuanto a matrícula también muestran esa tendencia a favor de las mujeres, aunque de manera menos pronunciada como lo muestra el siguiente cuadro:

EDUCACIÓN SECUNDARIA  
COMPOSICIÓN DE LA MATRÍCULA POR ZONA Y SEXO  
CURSO LECTIVO 2005

Zona	Total	Hombres	Mujeres
Total	100%	49.8%	50.2%
Urbana	100%	49.6%	50.4%
Rural	100%	50.0%	50.0%

Fuente: Departamento de Estadísticas, MEP, 2005.

Otro grave problema que afecta a la juventud es el tiempo que ocupa en terminar sus estudios. El Ministerio de Educación estima que el tiempo promedio que tarda un estudiante para graduarse en secundaria es de 9.4 años, casi el doble de los cinco que compone todo el ciclo de la enseñanza media.<sup>55</sup> En la educación secundaria la reprobación oscila en

53 Los cantones que presentan los índices más altos son: Talamanca (15.4%). Los Chiles (14.7%), La Cruz (12.6%) y Upala (10.6%); luego viene un grupo intermedio de cantones periféricos (no necesariamente fronterizos); y los últimos del grupo son tres cantones urbanos y centrales: Alajuela (3.9%), Desamparados (2.4%) y San José (2.3%). *Foro Nacional de Educación para Todos*, MEP, UNESCO, *Informe de seguimiento al cumplimiento de Plan de Acción de Educación para Todos 2003-2015*, UNESCO, San José, 2005.

54 Véase Programa Estado de la Nación. *Estado de la Educación Costarricense*, San José, 2005, p. 22.

55 MEP. *Eficiencia del sistema educativo costarricense*. Ministerio de Educación Pública, San José 2004.

torno a 18% y es especialmente alta en el año de ingreso (7° año) con 24.5%, y en el primer año del ciclo diversificado (10° año) con 21.3%. Por otro lado, se presenta una brecha entre la educación privada y la pública en este aspecto. Por ejemplo, para el año 2004, en la educación primaria pública, se presenta un porcentaje de 10.1% de reprobación, mientras en la privada es de 1.5%; en la secundaria el porcentaje es de 21.9% y 7.7%, respectivamente.<sup>56</sup>

La expulsión intraanual en la secundaria diurna muestra las discontinuidades más notables en los años séptimo (18.3%) y décimo (9.4%), justamente al inicio del III ciclo y del diversificado, respectivamente. Sobre los factores del abandono escolar no existen estudios sistemáticos, lo cual es una debilidad identificada; sin embargo, algunas incursiones someras al tema señalan que las causas están relacionadas con aspectos de índole económica, extraedad, bajo rendimiento académico, desencanto de los y las jóvenes con respecto a la oferta educativa existente.<sup>57</sup> El presente estudio logró determinar que no existen estrategias ni programas orientados a atenuar esa ruta crítica que se presenta en las transiciones de un ciclo a otro.

Por su parte el MEP proporciona las siguientes cifras que confirman tales situaciones y tendencias:

PORCENTAJE DE DESERCIÓN EN LA EDUCACIÓN SECUNDARIA  
 FORMAL NACIONAL, POR ZONA Y AÑO CURSADO  
 CURSO LECTIVO 2004

Año	7°	8°	9°	10°	11°	12°
Nacional	19.6	10.1	5.5	10.5	4.0	4.7
Urbano	19.3	9.8	5.3	10.6	3.9	2.4
Rural	20.3	10.9	6.1	10.1	4.5	9.6

Fuente: Departamento de Estadísticas, MEP, 2005.

PORCENTAJE DE APROBADOS EN LA EDUCACIÓN SECUNDARIA  
 FORMAL NACIONAL, POR ZONA Y AÑO CURSADO  
 CURSO LECTIVO 2004

Año	7°	8°	9°	10°	11°	12°
Nacional	74.9	80.5	81.3	77.8	90.1	91.1
Urbano	73.3	79.1	80.7	76.1	89.7	90.0
Rural	78.5	84.0	83.0	83.1	91.6	93.4

Fuente: Departamento de Estadísticas, MEP, 2005.

<sup>56</sup> Informe del Estado de la Educación, p.40.

<sup>57</sup> *Idem*, pp. 25-26.

La expulsión de jóvenes del sistema educativo es un problema que se empezó a destacar al arribar la década de 1990 y que es particularmente importante para efectos de este estudio, debido a que ha generado nuevas ofertas educativas para atraer a la población que ha estado quedando fuera de las aulas. Estas ofertas, que serán analizadas con mayor amplitud más adelante, presentan serias dificultades de funcionamiento por su carácter emergente, exiguos recursos, pocos controles de seguimiento e insuficiente sistematización estadística. En tal sentido hay ausencia de estudios que permitan evaluar el impacto y medir la efectividad de la oferta dirigida a jóvenes y adultos.

Un aspecto relevante que considerar es el escenario laboral del personal docente en Costa Rica. Según datos en la Encuesta de Hogares, que el *Informe del estado de la educación* muestra, los y las educadoras reciben menor salario que otros grupos ocupacionales, aun con el mismo título académico. Además, una reiterada demanda de los congresos magistrales ha sido la necesidad de mejorar el desarrollo profesional para elevar el desempeño docente, tanto en términos remunerativos, como también en cuanto al número de estudiantes que se atiende por aula, a capacitaciones y actualizaciones permanentes, a dotación de material didáctico, entre otros.<sup>58</sup>

Por otro lado, la titulación del personal docente muestra una leve tendencia positiva a partir del año 1997, luego de un descenso entre 1981 (76.3%) y 1995 (79.3%), alcanza 89.3% en 2004.<sup>59</sup> Ligado a esto, es necesario subrayar la necesidad de mejorar la formación permanente de los y las docentes en servicio, y los incentivos para la profesionalización continua, la cual se muestra insuficiente ante los desafíos actuales de la educación costarricense. Esta situación ha sido subrayada en los recientes congresos de las agrupaciones gremiales del magisterio nacional. Otro paso pendiente es lograr una mejor articulación del sistema educativo con las universidades que forman a los y las docentes del país para que las ofertas curriculares estén más acordes con los requerimientos y desafíos educativos.

En cuanto a infraestructura, al igual que buena parte de lo que se ha analizado hasta aquí, luego de un estancamiento en inversión a lo largo de la década de 1980, entre 1990 y el 2004 se produjo un aumento de 150% en la construcción de nuevos establecimientos. Sin embargo, los problemas de dotación de equipos, servicios, materiales y la existencia de estructuras insuficientes siguen presentándose con notables disparidades regionales, puesto que en ciertas zonas del país es visible la precariedad de la infraestructura, lo cual no pocas veces produce protestas y demandas de estudiantes, docentes y padres de familia.

El sistema educativo costarricense ha dado muestras de reconocibles avances desde la década anterior. No obstante, también es cierto que está demandando una transformación profunda para atender retos como los siguientes: la universalización de la educación preuniversitaria en todos sus niveles; elevar y actualizar permanentemente la calidad de

---

58 Taller de la Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza: *"Aportes desde las bases para la construcción de un reforma educativa"*, 11 de agosto de 2005, San José.

59 *Idem*, p. 45.



los planes y programas de estudio, alcanzar mejores niveles de equidad social, regional, de género y étnica; atender la brecha entre la educación pública y privada; aumentar significativamente la dotación de recursos materiales y de servicios que ayuden a mejorar el desempeño educativo, incluyendo, claro está, la EDJA.

En otro orden, se han identificado serias deficiencias íntimamente relacionadas con un modelo educativo anquilosado en su conjunto, regido por un estilo de gestión educativa excesivamente centralista, el entramamiento burocrático, la desarticulación entre los distintos componentes del sistema, atomizado por la gran cantidad de dependencias con escasa o nula coordinación entre ellas. También se han hecho visibles las incongruencias entre los postulados de las políticas educativas, los procesos de enseñanza aprendizaje, los métodos educativos y los modelos de evaluación aplicados. Se reconoce la necesidad de renovar la educación para hacerla más atractiva y pertinente, pero no se muestra voluntad política de cambio. Desde el punto de vista pedagógico permanece anclada en parámetros de medición meramente cuantitativos del conocimiento.

Por otra parte, el sistema opera con mercado tinte clientelista, por el cambio de autoridades y orientaciones en cada administración, electa cada cuatro años, ejemplo de esta realidad es la presencia de criterios clientelares durante los procesos de selección y contratación de personal.

Sin duda, el sistema educativo costarricense se encuentra en una encrucijada que sólo será posible resolver mediante una propuesta de transformación integral con el concurso de amplios sectores de la sociedad, como educadores, autoridades, los gremios, las universidades, padres de familia, estudiantes y organizaciones de la sociedad civil.

En tal sentido debe reconocerse la responsabilidad que ha asumido la sociedad civil de aportar en un proceso hacia una transformación educativa a través de su participación en diversos foros de discusión, comisiones de enlace con el Ministerio de Educación y con las universidades. Cabe destacar a la Mesa de Educación, un espacio que se formalizó en mayo del 2005 y que conjunta representantes de ONG de trayectorias de hasta 20 años de quehacer educativo, muy reconocidas y respetadas en el ámbito nacional e internacional, gremios magisteriales y educadores y educadoras. En esta iniciativa participan representantes de Alianza por tus Derechos, Fundación Pedagógica Nuestra América, La Asociación Cristiana de Jóvenes (ACJ), la Liga Internacional de Mujeres Pro Paz y Libertad (LIMPAL), El Centro de Educación Popular Vecinos, el Centro de Estudios y Publicaciones Alforja, la Comisión de Derechos Humanos (CODEHU), Fundación Promoción Capacitación y Acción Alternativa (PROCAL), la Dirección de Extensión universitaria de la Universidad estatal a Distancia (UNED), la Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza (APSE), La Asociación Nacional de Educadores (ANDE), entre otras.

La mesa de Educación se propone fortalecer los espacios de participación ciudadana y de auditoría social en la elaboración de políticas y en la ejecución de los planes y programas educativos en el ámbito nacional. Además pretende formular propuestas



que impacten en las políticas públicas de educación formal y no formal en Costa Rica. Procura consolidar un espacio para el debate, la formación y el intercambio teórico-metodológico entre los protagonistas de experiencias educativas novedosas del país.

En un manifiesto dado a conocer a la opinión pública el 21 de abril del presente año, en el marco de la celebración de la Semana Mundial de la Educación para Todos, la Mesa de Educación llama a impulsar un proceso participativo de transformación educativa para una nueva Costa Rica que garantice, como mínimo, los siguientes aspectos:

1. Un enfoque educativo con visión integral. Con una concepción humanista, incluyente y estimulante del desarrollo humano que aporte a la construcción de una sociedad equitativa, respetuosa de la diversidad y de la diferencia y que haga realidad los derechos de todas y todos en un ambiente de respeto, asertividad y equidad.
2. Equidad en el acceso a la educación. Garantizando el acceso al sistema educativo, especialmente de los grupos sociales más vulnerables, tales como la población indígena, las zonas rurales de difícil acceso, las comunidades urbano marginales, las poblaciones migrantes, las personas con discapacidad, entre otras.
3. Calidad de los programas y procesos educativos. Diseñando un sistema educativo, articulado, con flexibilidad curricular, con metodologías, contenidos, ambientes escolares y sistemas de evaluación que hagan atractiva la permanencia en el mismo, con un enfoque de valores y con recursos suficientes y adecuados en los ámbitos humano y material.
4. Democratización y participación ciudadana. Un sistema educativo que brinde mayor participación y capacitación a los diferentes estamentos de la sociedad civil y a la sociedad en su conjunto.
5. Eficiencia en la gestión y administración del sistema. Simplificando la estructura administrativa, garantizando transparencia en el manejo de los recursos con coherencia y articulación entre las diferentes áreas y procesos pedagógicos.
6. Aumentar el financiamiento a la educación a fin de alcanzar los niveles que la sociedad demanda y que permitan superar las deficiencias anotadas.

La mesa de Educación ha venido propiciando ferias ciudadanas para provocar la discusión de la educación como un asunto de la ciudadanía, ha recolectado firmas de apoyo a la declaratoria titulada “Por una Educación Transformadora para una nueva Costa Rica” que le fue entregada al Ministro de Educación. También ha hecho pública su preocupación porque la nueva administración educativa que asumió el poder en mayo del 2006 suspendió el funcionamiento del Foro de Educación para Todos pese a que el país ha ratificado los acuerdos internacionales de EPT.

En resumen, este esfuerzo de la sociedad civil debe considerar que, cualquier propuesta alternativa al modelo educativo imperante pasa por la resolución de una cuestión

sustancial: la ausencia de consenso nacional con respecto al nuevo proyecto de sociedad. El momento histórico actual se caracteriza, por un lado, por el agotamiento del modelo desarrollista y de Estado benefactor ensayado desde los años 50, y por otro lado, por la puesta en práctica, desde los años 80, de políticas de corte neoliberal, no compartidas por amplios sectores de la población. En tal sentido, existe una indefinición o un *impasse* para ese nuevo proyecto de sociedad.

La falta de concertación nacional se ha puesto de manifiesto en el deslinde de posiciones con respecto a la discusión para aprobar o no el tratado de libre comercio (TLC) con los Estados Unidos. Por lo tanto, una transformación de la educación obliga a repensar, antes que nada, en el nuevo país orientado a la equidad, la inclusión y la solidaridad social.

### **El marco normativo, las políticas y la estructura organizativa de la EDJA del país (2000-2005)**

Históricamente la educación costarricense ha ocupado un lugar de privilegio en las prioridades estatales. Desde finales del siglo XIX, Costa Rica declaró gratuita y obligatoria la enseñanza primaria, decisión que ha incidido en los índices de desarrollo educativo, por encima del resto de la región centroamericana.<sup>60</sup>

En la historia de Costa Rica son varios los documentos que han tenido como propósito la regulación del sistema educativo, lo que ha hecho que en repetidas ocasiones la legislación sea confusa, con superposiciones y poco sistematizada.<sup>61</sup> La fuente primigenia del derecho educativo costarricense es la Constitución Política. La Constitución de 1949 declaró, siguiendo preceptos legislativos de los liberales de finales del siglo XIX, a la Educación General Básica obligatoria en su artículo No. 78, lo mismo que la Educación Preescolar y la Diversificada. La Constitución amplía el acceso a la educación secundaria, al asegurar su gratuidad.

Administrativamente el sistema educativo costarricense está organizado en 20 Direcciones Regionales de la educación cada una a cargo de un director o directora, con dos departamentos técnicos, a saber, el de Desarrollo Administrativo y el de Desarrollo Educativo. Además cuenta con unidades jurisdiccionales menores, que son los circuitos escolares a cargo de un Asesor o Asesora-Supervisora de Educación.

Estos circuitos escolares agrupan a los centros educativos de todos los niveles y modalidades educativas de un ámbito territorial. El órgano constitucional que tiene a cargo

---

60 El MEP surgió con la Constitución Política de 1847. Se consolidó como Secretaría de Educación Pública mediante el Decreto Ejecutivo 1, de 1928. En 1948 se creó el Ministerio de Educación Pública. Por su parte, el Consejo Superior de Educación se creó al promulgarse el Código de Educación (Ley 181 de 1944).

61 Carlos Arce, *Derecho educativo*, EUNED, San José, 1999, p. 18.

la rectoría de la educación se denomina Consejo Superior de Educación, a quien le compete la aprobación de la política educativa.

El sistema Educativo Costarricense se encuentra dividido jurídicamente en Educación Preescolar, Educación General Básica y Educación Diversificada. Todo el sistema goza del beneficio de gratuidad de la Educación Pública. Además con el propósito de ofrecer una educación para todos se incluyen los programas de Educación de Adultos y de Educación Especial.<sup>62</sup>

La Educación Preescolar está constituida por la población de niños y niñas de 5 años y 6 meses hasta 6 años y 6 meses. Ésta tiene como finalidad el desarrollo de potencialidades intelectuales, físicas, sociales y psicomotoras en los niños y niñas.

La Educación General Básica es obligatoria, es igualmente gratuita y general para todas las personas. Para ingresar se requiere la edad de 6 años y 6 meses cumplidos, y se imparte en diferentes tipos de instituciones o escuelas. Este nivel incluye a las escuelas primarias, las cuales constituyen el primero y segundo ciclo. Al finalizar el II ciclo el o la estudiante recibe el “Diploma de Conclusión de Enseñanza Primaria”. El III Ciclo se imparte en los colegios o liceos, en donde los estudiantes son atendidos por profesores de diferentes especialidades.

La educación Diversificada la constituye el IV Ciclo y es impartido en planteles denominados liceos, colegios o institutos diurnos o nocturnos. El III y IV Ciclos conforman lo que se denomina funcionalmente Educación Secundaria. Al finalizar el III ciclo el estudiante puede optar por la continuación de sus estudios en la Educación Diversificada, cuya duración es de 2 a 3 años. Este nivel se subdivide en tres ramas: la Rama Académica, con dos años de duración (décimo y undécimo años); la Rama Artística, con dos años de duración; la Rama Técnica, con tres años de duración (décimo, undécimo y duodécimo años). La Rama Técnica se diversifica en modalidades: Industrial, Agropecuaria, Comercial y Servicios.

La educación de adultos propiamente dicha comprende, en primer lugar, la equivalencia con los certificados de educación general de segundo ciclo (o primaria), con estudios de cuatro años en vez de seis y con la orientación hacia el trabajo definida en las reformas recientes de esta modalidad. A partir de 1995 se inicia un nuevo plan de estudios para la educación de jóvenes y adultos dirigido a todas aquellas personas que requieran de servicios educativos académicos y técnicos, en atención a sus necesidades básicas de aprendizaje.

Existen programas de alfabetización funcional, es decir, estrechamente ligados al trabajo real como componentes de proyectos de desarrollo económico-social en zonas determinadas. Finalmente, a la educación de adultos le corresponde también una actividad orgánica en el campo de la formación profesional, cuya competencia deberá delimitarse en coordinación con el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA).

---

62 OEI-Sistemas Educativos Nacionales-Costa Rica, cap. 4 <http://www.rieoci.org/quipu/cost04.pdf>.

La preocupación de la Constituyente por la inversión educativa debe ser vista desde el contexto histórico en que se emitió. La corriente desarrollista –dominante en la política latinoamericana de fines de los 40- concebía la educación como un factor de desarrollo económico y social, formadora de recursos humanos. Para los constituyentes, por ende, era prioritario invertir en la educación como agente de cambio social.<sup>63</sup> La interpretación de la obligatoriedad se ha modificado con el paso del tiempo: hoy, en vez de considerar un mandato que los padres deben acatar, se piensa en ella como en un derecho que el Estado está obligado a garantizar.

Por su parte, la Constitución estipula que el Estado patrocinará y organizará la educación para adultos, destinada a combatir el analfabetismo y a proporcionar oportunidades a quienes deseen mejorar su condición intelectual, social y económica.

El plan de Educación para Todos vigente en nuestro país señala la pretensión de “hacer valedero el derecho a la educación de todos los habitantes de Costa Rica y avanzar hacia el cumplimiento de los objetivos de la Educación para Todos, mediante la ejecución y realimentación de las acciones contenidas en este plan de acción, ofreciendo una educación con criterios de calidad y oportunidad en este plan de acción, ofreciendo una educación con criterios de calidad y oportunidad, considerando como el centro de la propuesta a los estudiantes y sus logros de aprendizaje”.

El derecho a la educación se encuentra también reconocido en diversos acuerdos, tratados y convenios internacionales, ratificados por Costa Rica, tales como el Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales, la Convención de los Derechos del Niño o el Convenio contra la Discriminación en la Enseñanza. Estas normas buscan asegurar la obligatoriedad y la gratitud de la enseñanza preescolar y general básica y la accesibilidad a éstas en igualdad de condiciones, como mínimo, en el nivel regional, un instrumento de gran importancia es el Convenio Centroamericano sobre Unificación Básica de la Educación, que establece que una función esencial del Estado es la educación, por lo que debe intentar brindar el máximo de oportunidades para su acceso.

El Código de la Niñez y la Adolescencia señala que la educación preescolar, la general básica y la diversificada son “gratuitas, obligatorias y costeadas por el Estado. El acceso a la enseñanza obligatoria y gratuita será un derecho fundamental”. El enfoque de género se ve reflejado en las normas que garantizan igualdad de condiciones y oportunidades para acceder al sistema educativo, contenidas en la Ley de Promoción de la Igualdad Real de la Mujer, promulgada en marzo de 1990.

La Ley Fundamental de Educación es otro texto esencial de la legislación educativa costarricense actual.<sup>64</sup> Las reflexiones que precedieron al texto giraban alrededor de principios como el carácter procesal de la educación, la necesidad de adaptar todo

---

63 A. Alfaro, *Análisis filosófico de las políticas educativas en Costa Rica. El caso de la educación pública (1960-1975)*, Heredia, Facultad de Filosofía y Letras UNA, 2000, pp. 108-111.

64 Ley No. 2160 del 25 de septiembre de 1957.

proceso educativo al contexto social en que se desenvuelve y la interdependencia que ha de existir entre el sistema educativo y el progreso del país en distintos niveles.<sup>65</sup> Esos planes y programas han de ser flexibles y variar de acuerdo con las condiciones y necesidades del país. Sin embargo, la experiencia indica que lo común ha sido que los gobiernos no enfaticen en estos principios.

Es necesario referirse a legislación de protección social y equidad existente. Por ejemplo, la población socialmente vulnerable se ve protegida por medio del artículo 82 de la Constitución Política, la Convención sobre los Derechos del Niño y mediante múltiples y variadas leyes, políticas y programas de equidad social –por ejemplo, becas y bonos– para facilitar el acceso a los servicios educativos, como el Sistema Nacional de Becas. Las contribuciones económicas facilitadas por el Estado para la educación se otorgan mediante distintas modalidades, frecuentemente administradas por comités locales, tales como las Juntas de Educación o a través de fondos que mediante estrategias asistenciales que buscan, si no erradicar la pobreza, atenuarla.

No obstante, se ha logrado determinar que este tipo de servicios debe acompañarse de estrategias de acompañamiento educativo, puesto que no sólo la “ayuda” económica es suficiente como recurso para aumentar la capacidad de retención escolar del sistema educativo, se ha constatado, por ejemplo, que la deserción estudiantil está asociada también a barreras de aprendizaje y desmotivación hacia el estudio que se producen en entornos socioeconómicos de exclusión social, o bien por el desencanto y poca pertinencia de la oferta educativa.

En relación con el derecho a la educación de la población migrante (que ha ido en aumento, principalmente de origen nicaragüense), tanto la Constitución Política, como la Ley General de Migración y Extranjería establecen que los extranjeros tendrán los mismos deberes y derechos individuales y sociales que los costarricenses, con las excepciones y limitaciones que la misma Constitución y las leyes establecen. Sin embargo, existen trabas que dificultan la implementación de los beneficios enumerados. Una justificación frecuentemente argumentada de parte de las instancias encargadas, es que los beneficiarios deben cumplir con los requisitos y perfiles establecidos.<sup>66</sup>

Con respecto a las políticas que rigen la educación costarricense, se debe decir que en la década de los 90 no ocurrieron transformaciones de peso en la estructura institucional de la educación costarricense, aunque sí se elaboraron diversas políticas, programas y planes según las prioridades de las distintas administraciones gubernamentales. En el periodo 1990-1994, el esfuerzo se centró en la política curricular, en torno a temáticas

---

65 Ministerio de Educación Pública –Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, “Sistema Educativo Nacional de Costa Rica”, <http://www.campus-oei.org/quipu/costarica/index.html> Citado el 10 de agosto de 2006.

66 Sobre información de legislación social en la educación, véase Defensa de la Niñez Internacional (DNI), *Análisis de la educación rural en Costa Rica*, DNI, San José, 2003.

como educación para la vida en democracia y educación ecológica, incluyendo la educación de adultos. Durante 1994 y 1998, se aumentó el número de días lectivos, de 169 a 200 al año, y se dio énfasis a la enseñanza de idiomas, la informática, la introducción de la telesecundaria, la elaboración de nuevos textos didácticos y la incorporación de las pruebas básicas de finalización del tercer ciclo de la educación general.

También se hicieron esfuerzos por diagnosticar la situación de la educación que dieron como resultado la “Política Educativa hacia el Siglo XXI”. Ésta fue concebida como una política de Estado que trascendería los periodos gubernamentales y sigue siendo un referente que al menos en teoría rige la educación. Esta política plantea que la educación debía hacer frente a las demandas de un nuevo paradigma de desarrollo, compuesto por cuatro factores que, en su conjunto, determinarían las posibilidades del país para hacer frente a los retos del siglo XXI: a) la sostenibilidad del recurso humano, que permitirá cerrar las brechas sociales mediante instrumentos de movilidad social; b) la sostenibilidad ambiental para preparar personas conscientes de que sus decisiones de consumo y producción tienen repercusiones sobre los recursos naturales y la biodiversidad; c) la sostenibilidad económica y productiva para un desarrollo económico que realmente mejore la calidad de vida de las todas personas, incluidas las futuras generaciones; d) la sostenibilidad social y política en pro de hombres y mujeres consientes de sus derechos y deberes, dispuestos a asumir como suyos los problemas particulares de su comunidad, en particular los relativos a los vínculos entre el entorno físico y el social.<sup>67</sup>

La política Educativa Hacia el Siglo XXI, señala algunos de los desafíos de la educación:

- Destinar los instrumentos y recursos más fuertes donde están los más débiles.
- Aumentar el acervo cognitivo de los costarricenses, mediante el fortalecimiento de los planes y programas de estudio y del desarrollo del pensamiento.
- Eliminar el facilismo como criterio educativo y sustituirlo por el estudio riguroso, la excelencia y el disfrute del aprendizaje y del conocimiento.
- Dentro de sus objetivos se pueden destacar los siguientes:
  - Formar recursos humanos que eleven la competitividad del país, necesaria para triunfar en los mercados internacionales.
  - Fortalecer los valores fundamentales que se han ido perdiendo con el pasar del tiempo.
  - Concientizar a los individuos del compromiso que tienen con las futuras generaciones, procurando un desarrollo sostenible económico y social en armonía con la naturaleza y el entorno en general.

---

67 S. Chavarría y F. Tovar, *La política educativa hacia el siglo XXI: sus bases conceptuales*, MEP, San José, 1998, p. 97.

La política educativa mencionada reconoció la necesidad de hacer atractiva la secundaria y brindar, a quienes no continúan sus estudios, herramientas para la vida y el trabajo (educación de adultos, técnica, científica), y destacó la necesidad de evitar la elaboración de planes con una visión cortoplacista.

La apuesta en marcha de esta política educativa contó con muchas reticencias, pues tuvo un tinte muy personalista dado que se le identificó con la posición del ministro que la propuso. Se hicieron grandes esfuerzos por articular un todo armónico y por hacer coherentes los planes de estudio, las estrategias de enseñanza, los libros de texto y los recursos didácticos, pero se pudo verificar que esta intención no pasó del papel, pues, en realidad sólo muy aisladamente se han incorporado a la praxis educativa los postulados de la misma.

La realidad actual es que el sistema educativo se rige por tres planes institucionales: el Relanzamiento de la Educación Costarricense, el Plan de Acción de la Educación para Todos 2003-2015 y el Plan Educativo 2002-2006. La propuesta denominada Relanzamiento de la Educación Costarricense se ubica en el marco del Plan Nacional para la Superación de la Pobreza y Desarrollo de las Capacidades Humanas “Vida Nueva” (2002-2006). Como se indica en un documento: “Relanzar la educación costarricense con equidad social, significa convertirla en el eje prioritario de la agenda social del país, en el marco de la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Social ‘Vida Nueva’, que tiene como propósito el combate a la pobreza, la reducción de las brechas entre las instituciones educativas ubicadas en las zonas rurales y las de la zona urbana”.<sup>68</sup>

Los preceptos generales de esta iniciativa se encuentran a tono con el Plan Educativo 2002-2006, con la diferencia de que establece cuatro prioridades, en las áreas de calidad de la educación, educación rural, programas de equidad y educación secundaria y técnica. A pesar de haberse constituido en la “punta de lanza” de las autoridades del MEP, al menos en cuanto a la proyección que se le ha dado a esta propuesta, no tiene la aprobación del Consejo Superior de Educación. Las orientaciones del Relanzamiento de la educación Costarricense se concretan de manera más específica en el Plan de Acción de la Educación para Todos (EPT) 2003-2015, que fue elaborado con base en los aportes del Foro Nacional de Educación para Todos, y 20 foros regionales (según dan cuenta los informes oficiales participaron más de mil personas durante el 2002).

Este plan se enmarca dentro de los objetivos ratificados en el Foro Mundial de la Educación para Todos, celebrado en Dakar, Senegal, en el año 2000, que como se indicó anteriormente pretende validar el derecho a la educación de todos los habitantes de Costa Rica y avanzar hacia el cumplimiento de los objetivos de la Educación para Todos, bajo criterios de calidad y oportunidad, considerando como el centro de la propuesta a los estudiantes y sus logros de aprendizaje. El Plan 2003-2015 se concreta en varios programas que a su vez se subdividen en un conjunto de estrategias y actividades.

---

68 *Plan de Acción de la Educación para Todos 2003-2015*, Ministerio de Educación Pública, San José, en <http://www.mep.go.cr/publicacionplaneamiento.html>



Costa Rica integra en el 2002 al Foro de EPT y para formular este plan de acción se recurrió a la realización de foros regionales en cada una de las regiones educativas. En esa oportunidad participaron representantes del sector educativo, de los ámbitos nacional, regional y de centros educativos específicos y algunas agrupaciones de la sociedad civil. En noviembre del 2003, se realizó el Primer Encuentro Nacional de EPT.

Cabe agregar que el Foro Nacional de EPT está integrado actualmente por 30 personas, de las cuales 16 son representantes de las diferentes dependencias del MEP y 14 son representantes de instancias y grupos externos al MEP; no obstante, todavía es un desafío aumentar la representación de los diferentes grupos interesados en el desarrollo educativo nacional.

El mayor desafío del Foro es lograr autonomía con respecto a las autoridades del Ministerio de Educación y ampliar decididamente la participación de la sociedad civil y convertirse en un espacio de discusión y vigilancia sobre el funcionamiento de la educación costarricense, capaz de convocar a diversos sectores: los foros regionales, el Consejo Superior de Educación, el Concejo Nacional de Rectores (CONARE), el Programa Estado de la Nación, la Mesa de Educación de la Red de Control Ciudadano, los gremios de educadores y estudiantes, entre otros.<sup>69</sup> Como se mencionó anteriormente, es motivo de preocupación que aunque oficialmente no se ha decretado su cierre, no ha vuelto a sesionar desde mayo del 2006. Por otra parte el Ministerio no ha vuelto a sesionar desde mayo del 2006. Por otra parte el Ministro no ha hecho ningún pronunciamiento oficial al respecto.

### **Tendencias de la cooperación externa para la EDJA en Costa Rica: 2002-2006**

Para efectos de caracterizar la incidencia de la cooperación externa que recibe el MEP para el mejoramiento de los programas dirigidos a jóvenes y adultos, se consultó la información disponible en el Departamento de Cooperación Externa. Esta dependencia cuenta con un cuadro que sintetiza los distintos programas y proyectos que se han ejecutado o se están ejecutando entre el 2002 y 2006, bajo las siguientes modalidades: Cooperación bilateral, Cooperación multilateral, Cooperación de organismos no gubernamentales y Cooperación de empresa privada.

A partir de esos datos, se identificaron 42 proyectos generales, de los cuales 24 tienen alguna incidencia en la oferta dirigida a la EDJA. Para efectos de tener un panorama general de la procedencia de la cooperación, se tiene la siguiente información:

- Cooperación bilateral: Francia, Israel, Japón, España y EEUU (con 5 países).
- Cooperación multilateral: BID, BIRF, Centro Regional para el Fomento del Libro de América Latina y el Caribe (CERLALC), coordinadora Educativa y Cultural de

---

<sup>69</sup> La Mesa de Educación surgió en el 2005 y está conformado por más de 15 organizaciones gremiales del magisterio nacional y de la sociedad civil, adscrita al Colectivo CEAAL Costa Rica.



Centroamérica (CECC), UNFPA, Oficina de las Naciones Unidas contra el Delito y las Drogas, OEI, OEA, OIT, UNESCO (con 11 organismos).

- Cooperación de organismos no gubernamentales: Asociación de Enseñanza Mundial, Defensa de Niños (DNI), Fundación Arias para la Paz, Fundación RASUR, Save the Children (con 5 ONG).
- Cooperación de empresa privada: Asociación de Empresarios para el Desarrollo (AED), SYKES, Pfizer, INTEL, Procter and Gamble, Wal Mart, Hewlett Packard, Scotia Bank, Inmobiliaria Génesis, Glaxo Smith Klene, Embajada de EEUU y The Tico Times (12 entidades).

Se debe aclarar que, según la versión de la Directora del Departamento en cuestión, la información no refleja fielmente la realidad con respecto a los proyectos y programas que se efectúan con fondos provenientes de entidades externas al MEP, por varias razones.<sup>70</sup> En primer lugar, no existen establecidos procedimientos ni directrices que obliguen a los y las funcionarias de las diversas dependencias a rendir cuentas sobre las acciones ejecutadas con ayuda externa, de modo que hay mucha autonomía en el manejo de acuerdos, sobre todo en los propios centros educativos.

En segundo lugar, hay otras modalidades de convenios y relaciones, con las ONG, donantes privados y otros, que se dan en la dinámica misma de las regiones educativas, esta información no llega al Departamento. Esta situación dificulta poder obtener una radiografía clara de la cooperación.

En tercer lugar, para poder tener un cuadro más fehaciente de la cooperación destinada a EDJA, habría que hacer una investigación pormenorizada de base, de región por región y por centros educativos, lo cual resulta ser muy prolijo de acuerdo a los plazos establecidos por esta investigación.

---

70 Entrevista realizada a la licenciada Gaudi Calvo, Directora del Depto. de Asuntos Internacionales y Cooperación Externa, MEP, 21 noviembre 2006.