



Cuadernos del Contrato Social por la Educación – Ecuador

Cuadernos del Contrato Social

CUADERNO 6

Rezago educativo: barrera a vencer para el Buen Vivir

Cecilia Amaluisa Fiallos



Contrato Social por la
Educación en el Ecuador

Movimiento Ciudadano

Contrato Social por la Educación en el Ecuador

Comité Promotor: Jaime Astudillo, presidente

Anunziatta Valdez, Abelardo Pachano, Eugenio Arellano, Fernando Navarro, Jorge Vivanco, Joaquín Zeballos, Juan Cordero, Marcia Gilbert, Marena Briones, Mario Jaramillo, Nelson Guim, Nila Velásquez, Pablo Lucio Paredes, Raúl Baca.

Comité Ejecutivo: Milton Luna Tamayo, coordinador nacional

Alfredo Astorga Bastidas, Cecilia Viteri Jarrín, Francisco Cevallos Tejada

Coordinación: Blanca Mendoza, Manabí; Frank Guerra, Imbabura; Patricio Cajas, Guayas; Mónica Cordero, Azuay

©2011. Contrato Social por la Educación

Av. Granda Centeno Oe5-112 y Sebastián Cedeño, Quito

Telefax (593-2) 2275972 / 3520073

www.contratosocialecuador.org.ec

Comité Editorial: Alfredo Astorga, Francisco Cevallos, Laura de Jarrín, Milton Luna, Cecilia Viteri

Serie: Cuadernos del Contrato Social por la Educación N°6

Rezago educativo: barrera a vencer para el Buen Vivir

Cecilia Amaluisa Fiallos

Edición: Otto Zambrano Mendoza

Ilustración de portada: graphus®

Diagramación: graphus® 290 2760

Impresión: Activa

Traducción resumen ejecutivo: Gabriela Parra Martínez

Auspicio para esta publicación: Asociación Alemana para la Educación de Adultos-Regional Andina, Plan Internacional, Unicef

Primera edición, marzo de 2011

1.000 ejemplares

Impreso en Quito, Ecuador



Cuadernos del Contrato Social por la Educación - Ecuador

CUADERNO 6

Rezago educativo: barrera a vencer para el Buen Vivir

Cecilia Amaluisa Fiallos



Contrato Social por la
Educación en el Ecuador

Resumen ejecutivo

Rezago educativo: barrera a vencer para el buen vivir es un estudio exploratorio que aporta elementos conceptuales y analíticos para dimensionar este problema.

El objetivo principal es informar sobre el estado de situación del derecho a la educación de los jóvenes y adultos en Ecuador, en la perspectiva de incidir en sus políticas públicas.

Los resultados del estudio nos muestran una realidad, reflexionan sobre ella y hacen propuestas para reelaborar el enfoque de atención a la población joven y adulta con rezago educativo y, a partir de ello, construir una política pública que responda a sus necesidades.

Aporta, asimismo, algunos elementos para que los tomadores de decisiones y la ciudadanía comprendan que sin una mirada amplia, proactiva y coherente frente a este problema, niñas, niños, adolescentes, jóvenes y personas adultas continuarán siendo vulnerados en su derecho a la educación.

El rezago educativo es otra causa subyacente de la pobreza, la inequidad social y la exclusión que han caracterizado a la sociedad ecuatoriana. Este fenómeno es una de las herencias estructurales que nos dejó el pasado y que se levanta como una barrera que impide el desarrollo humano, económico y cultural.

Los cambios en la economía y las políticas sociales han ido disminuyendo muy lentamente las desigualdades, la segmentación espacial y la fragmentación cultural de la población, sin embargo, no se han delineado

políticas integradas e integrales que atiendan al gran segmento de población que sufre los efectos del rezago educativo.

El documento tiene cuatro partes. La primera aporta reflexiones y conceptos que permiten dimensionar el problema del rezago educativo, comprender su composición y los vínculos y diferencias con el sistema educativo regular. La segunda explica la metodología del estudio, las características de las bases de datos utilizadas y sus limitaciones. El tercero presenta los resultados del cálculo del rezago educativo, con las definiciones y variables utilizadas, la metodología de cálculo, los límites de cada base de datos y los resultados estadísticos acompañados de una lectura analítica. Finalmente, la última parte ofrece algunas conclusiones extraídas del estudio.

Con este empeño, el Contrato Social por la Educación en el Ecuador inicia un camino para el análisis y propuestas sobre el rezago educativo y, en un sentido más amplio, sobre la educación de jóvenes y adultos.

Que sea este otro de los arietes que echen abajo aquella barrera que impide el desarrollo humano, económico y cultural de casi la mitad de la población, y, al hacerlo, ayude a acercarnos al Buen Vivir, en el que la educación pueda ser su punto de avanzada.

Executive summary

Educational backwardness: barrier to overcome for the good life is an exploratory study that provides conceptual and analytical elements to measure this problem.

The main objective is to inform the status of the right to education of young people and adults in Ecuador, with a view to influence in their public policy.

The results of this study show us a reality; they reflect upon it and make proposals to rework the attention focus to young and adult population with educational backwardness, and from this, to build a public policy that meets their needs.

It also provides some elements so the decision makers and the citizenship understands that without a broad, proactive and coherent overview to this problem, the right to education of children, adolescents, young people and adults will continue to be infringed.

The educational backwardness is another underlying cause of poverty, social inequality and exclusion that have characterized the Ecuadorian society. This phenomenon is one of the structural legacies that left us the past, and it stands as a barrier that prevents the human, economic and cultural development.

The changes in the economy and social policies have been decreasing very slowly the inequalities, spatial segmentation and cultural fragmentation of the population, but there have not been defined integrated and comprehensive policies that address the large segment of the population that is suffering the effects of the educational backwardness.

The document has four parts. The first one provides reflections and concepts that allow the measurement of the educational backwardness problem, understanding its composition and the linkages and differences with the regular education system. The second part explains the methodology of the study, the characteristics of the databases used, and their limitations. The third part presents the results of the educational backwardness computation, with the definitions and used variables, the computation methodology, the limits of each database, and the statistical results along with an analytical reading. Finally, the last part offers several conclusions learned from the study.

With this effort, the Social Contract for Education in Ecuador starts a path for the analysis and proposals on the educational backwardness, and, in a broader sense, about the education of young people and adults.

Let this be another of the battering rams that put down that barrier that impedes the human, economic and cultural development of almost half of the population, and by doing so, help the approach to the Good Life, in which education can be its outpost.

Contenido

Presentación	11
Introducción	13
1. Dimensiones del problema	19
Rezago educativo	19
Composición	20
Equiparación académica	22
2. Cálculo del rezago educativo	25
Bases de datos	25
Metodología	26
3. Resultados	28
Rezago educativo basado en el Censo de Población 2001	28
Definiciones y variables	28
Metodología	29
Resultados	30
• Rezago educativo nacional	30
• Rezago educativo general, según sexo	32
• Rezago educativo general, según área de residencia	34
• Rezago educativo general, según región de residencia	36
Rezago educativo basado en las encuestas Enemdu 2003-2009	39
Definiciones y variables	39
Resultados	39
• Analfabetismo	39
• Rezago educativo general	41
• Rezago educativo según sexo	43
• Rezago educativo según área de residencia	48
• Rezago educativo según etnia	49
• Rezago educativo en Quito y Guayaquil	51
• Rezago educativo según grupos de edad	52
4. Conclusiones	54
Bibliografía	61

Presentación

El presente estudio exploratorio *Rezago educativo: barrera a vencer para el buen vivir*, promovido por el Contrato Social por la Educación en el Ecuador (CSE), con el auspicio de la Asociación Alemana para la Educación de Adultos, constituye un paso adelante sobre una vieja problemática y la aspiración de contribuir al cambio de esa realidad.

La Constitución del Ecuador establece como premisa fundamental el logro de una buena vida, como el reflejo de un renovado concepto de desarrollo humano, económico, social y político. Tanto en la Constitución como en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, la educación es un derecho irrenunciable de las personas y un deber ineludible del Estado. Asociado a este enunciado, el Ministerio de Educación expone un eslogan que señala su compromiso para ofertar una educación de calidad y calidez.

El Contrato Social por la Educación, en su rol de vigilancia ciudadana, no ha querido manejar el problema del rezago educativo bajo discursos trillados, sino adentrarse en las características del fenómeno, en busca de comprender con profundidad, para hablar con propiedad y entablar un diálogo proactivo con las autoridades y equipos técnicos del Ministerio de Educación y de otras instancias de Gobierno, encargadas de la planificación y la generación de políticas públicas integrales e integradas, como la ausente política de educación de adultos del país.

El estudio es un punto de partida, antes que un trabajo acabado. Puntualiza y aporta elementos conceptuales y analíticos para entender y dimensionar el problema, y hace el esfuerzo de construir datos, a partir de bases informáticas incompletas. Sin embargo, lejos de asegurar que los datos son la clave de este estudio, estos aportan a la comprensión, reflexión, cuestionamiento y generación de ideas nuevas para entrar a recrear las soluciones.

El objetivo principal de este estudio es conocer e informar a la sociedad sobre el estado de situación del derecho a la educación de los jóvenes y adultos en Ecuador, en la perspectiva de incidir en las políticas públicas del Estado ecuatoriano, focalizando la problemática de generación y acumulación del rezago educativo.

Por rezago educativo se entiende la condición en que se encuentra una persona mayor de quince años que no ha concluido su enseñanza básica. Pero, más allá del concepto, lo importante es darse cuenta que un país, con cinco o seis millones de personas con esta condición, tiene unas amarras que le impiden despegar y más aún volar hacia la consecución de sueños basados en el desarrollo humano.

12

El trabajo se encargó a Cecilia Amaluisa Fiallos, investigadora educativa ecuatoriana, apasionada por entender y mejorar la educación de las personas jóvenes y adultas. El matemático Edwin Galindo, catedrático universitario y especialista en manejo informático de bases de datos, aportó a la construcción de la información cuantitativa, aplicando una metodología probada por el Instituto Nacional de Educación de Adultos de México (INEA). El equipo técnico del Contrato Social y sus organizaciones integrantes aportaron criterios y preguntas clave para orientar el estudio y la elaboración de las conclusiones.

Los resultados, aparte de exponer la gravedad de la situación, sugieren algunas reflexiones y propuestas encaminadas a reelaborar el enfoque de la atención a la población joven y adulta con rezago educativo, y, a partir de ello, repensar la generación o construcción multiactoral de una política pública coherente de educación de jóvenes y adultos.

El Contrato Social por la Educación, con este trabajo, quiere convocar a la ciudadanía y a las autoridades pertinentes a un diálogo esclarecedor y propositivo. Considera que el fin último es contribuir a mejorar la aplicación del derecho a la educación de todas y todos, antes que dejar este esfuerzo en un plan netamente académico.

Jaime Astudillo

Presidente del Contrato Social por la Educación

Introducción

A bordar situaciones deficitarias genera, de entrada, un sentimiento poco grato, más aún, si la problemática en cuestión deviene de una desatención constante.

A inicios de 2010, una exalta autoridad educativa, al ser requerida su opinión acerca de qué se debería hacer en el campo de la educación de jóvenes y adultos del país, respondió que “hablar del analfabetismo y la baja escolaridad de la población joven y adulta, en el Ecuador del siglo XXI, ya es una necesidad”. Señaló que “si el Estado continúa haciendo lo que ha hecho por décadas, lejos de solucionar el problema, lo agranda”. A la falta de visión, información y reiteración de errores en este ámbito llamó “necesidad”.

Este breve trabajo pretende reflexionar ya no sobre la tasa de analfabetos, si el país está muy cerca de superar los mínimos deseables de analfabetismo, o determinar si las bases de datos de los registros de participación en cursos acelerados son legítimas. La ironía que encierran estas expresiones constituye un llamado al Gobierno del presidente Rafael Correa, para que en el marco del Plan Nacional para el Buen Vivir, tanto la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) como el Ministerio de Educación, indaguen, visibilicen y formulen una adecuada política pública de educación para el conjunto de la población que ha quedado y va quedando rezagada del sistema escolar, a partir del primer año de educación básica y que progresivamente pasa a reforzar el número de personas sin ninguna educación, con baja escolaridad y con aprendizajes de muy mala calidad.

Este estudio busca aportar algunos elementos para que los tomadores de decisiones y la ciudadanía comprendan que sin una mirada amplia, proactiva y coherente frente al problema del rezago educativo, niñas, niños, adolescentes, jóvenes y personas adultas; indígenas, afrodescendientes y mestizos de la Costa, Sierra y Amazonía, y ecuatorianos viviendo bajo la categoría de migrantes en el exterior, continuarán en una condición de vulneración de su derecho a la educación, ya sea porque no existe una oferta accesible o porque, pese a existir, no cumple con el requisito de calidad, tal como lo manda la Constitución.

El Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica para personas jóvenes y adultas 2007-2016 (OEI, 2006: 3), del cual es signatario el Estado ecuatoriano, registra la increíble cifra regional de 34 millones de personas sin ningún nivel educativo y 110 millones de jóvenes y adultos de más de quince años de edad que estando en plena edad productiva no han completado la educación básica. Lamentablemente, estas cifras no incluyen a la población que anualmente, desde los seis años de edad, se queda fuera del sistema y que al llegar a los quince años de edad incrementan la tasa de analfabetismo puro y funcional, y las cifras de la población con baja escolaridad y escolaridad incompleta. Si fuese así, los datos serían aún más dramáticos.

Según informaciones actuales del Ministerio de Educación del Ecuador, la cobertura del sistema educativo para la educación básica se ha elevado al 94%, lo cual es muy importante, pero también quiere decir que en el país, anualmente, al menos 6 de cada 100 niñas y niños en edad de estudiar no van a la escuela. A esta cifra hay que agregar aquellos estudiantes que desertan a lo largo de los diez años de educación básica.

Como ejemplo veamos el dato publicado en el Boletín N° 2 del Contrato Social por la Educación de diciembre 2004, que indica que 402 594 personas, en edad escolar de cinco a catorce años de edad, se quedaron fuera del sistema educativo. Esta cifra representa un 14,9% del total de la población en edad de estudiar (2 703 160), lo cual significa que 15 niñas, niños y adolescentes de cada 100 son fuertes candidatos a ingresar al grupo que queda rezagado del sistema, pues no se tiene ninguna certeza de que se matriculen el siguiente año lectivo, retornen si desertaron, o lo hagan más tarde a través de programas acelerados (Cladem Ecuador, 2010). En el mismo período, según datos del Ministerio de Educación (Sinec 2003-2004), desertaron del nivel primario un total de 80 760 estudiantes de los seis años escolares.

De este modo se incrementa la cifra absoluta y porcentual de la población sin ninguna educación (analfabetos puros y funcionales) y de la población con baja escolaridad. Solamente cada diez años, con la realización del censo poblacional, se puede obtener nueva información acerca de este comportamiento, no así del problema integral del rezago educativo, respecto del cual no existe ningún tipo de estudio realizado por el Ministerio de Educación, ni por la Senplades, en el marco de la formulación del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013.

Grosso modo, según cálculos basados en el Censo de 2001, 9 de cada 100 personas de más de quince años de edad eran analfabetas puras y 21 eran analfabetas funcionales. Asimismo, el número de mujeres y hombres del mismo grupo etario, con baja escolaridad o que no completaron el nivel primario, representaba un poco más de 5,2 millones de personas (Dinepp, 2006: 3). Como se puede apreciar, los números muestran las dimensiones de un problema que afecta el desarrollo humano y económico del país, y que no puede seguir siendo invisibilizado, mal diagnosticado y erróneamente atendido.

El problema del rezago educativo, en las proporciones que se ha acumulado en Ecuador, es el resultado de la persistencia de la pobreza, la inequidad social y la exclusión que ha caracterizado a la sociedad ecuatoriana y a otras de la región y el mundo (Tedesco, J. C., 2004. En: Blanco, G., 2006: 1). Este fenómeno forma parte de las herencias estructurales que se constituyeron en el pasado y que actúan todavía como barreras para el desarrollo humano, económico y cultural.

Históricamente, los cambios en la economía y las políticas sociales, muy lentamente, han ido disminuyendo las desigualdades, la segmentación espacial y la fragmentación cultural de la población. Pese a que en el actual Gobierno (2007-2013) la equidad, la inclusión y la calidad de los servicios tienen prioridad, la problemática del rezago educativo no ha sido considerada adecuadamente en el Plan Nacional para el Buen Vivir, dado que en el diagnóstico sectorial respectivo no se lo visibiliza. En tal virtud, no se han delineado políticas integradas e integrales que atiendan a este gran segmento de la población, que parte desde los seis años de edad y no desde los quince años, tal como lo define el concepto de educación para jóvenes y adultos.

El objetivo 2 del Plan Nacional para un Buen Vivir compromete el esfuerzo del Estado para mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía.

Considera indispensable invertir en la educación en el marco de una macroeconomía sostenible, “con el fin de construir las condiciones para iniciar una redistribución, social y territorialmente equilibrada, que

permita desarrollar las capacidades y ejercer las libertades de la gran mayoría de ciudadanos que han sido privados de sus derechos [...] De esta manera la redistribución se convierte en [...] un nuevo modo de distribución de los beneficios económicos que potencie las capacidades humanas” (Senplades, 2009: 161). Estos enunciados denotan una voluntad política amplia, sin embargo, todavía no logran traducirse en metas e inversiones redistributivas para todo el segmento poblacional rezagado de la educación. Al respecto, el objetivo general de la política 4 del Plan Decenal de Educación: “Erradicación del analfabetismo y fortalecimiento de la educación continua para adultos”, ya consideró el enfoque del rezago educativo durante su formulación en 2006, aunque posteriormente la orientación de los programas generados por el Ministerio de Educación, a partir de 2007, se han focalizado exclusivamente en la disminución de la tasa porcentual del analfabetismo puro, entre las personas de más de quince años de edad.¹

Esto demuestra que si bien el Gobierno está asignando recursos para la educación de jóvenes y adultos, la visión sobre el tema es limitada y las estrategias de operación no buscan atender el problema en su justa dimensión. Evidentemente, esto es más grave de lo que parece, ya que en un Gobierno que tiene como meta fundamental la redistribución de los beneficios del desarrollo y el fortalecimiento de las capacidades humanas para alcanzarlo, perder esta oportunidad, significa refundir el problema, después de dos décadas caracterizadas por una miopía similar. En este sentido, es precisa la apreciación de “necedad” señalada en la introducción.

El Contrato Social por la Educación ha dado seguimiento a la problemática en cuestión, por ello presenta este primer acercamiento sobre el rezago educativo en Ecuador. En este propósito uno de los principales problemas enfrentados ha sido la falta de información.

Los últimos datos oficiales disponibles sobre población provienen del Censo de 2001. Asimismo, la información que dispone el Ministerio de Educación se basa en proyecciones de población en rezago, basadas en el supuesto de que la estructura etaria, de género y regional no cambia en el período de estudio, y que es igual a la que había en el censo. Esta suposición, si bien no es descabellada, cabe recalcar que la estadística del presente estudio tiene carácter indicativo.

1 Política 4: Objetivo General. Garantizar el acceso, permanencia, continuación y conclusión efectiva de los estudios de la población con rezago educativo [subrayado nuestro], a través de los programas nacionales de educación alternativa, considerando a la alfabetización como su punto de partida, en el marco de la atención a la diversidad, la inclusión educativa, el desarrollo y difusión cultural, la equidad de género, la identidad pluricultural y multiétnica y la conservación de la naturaleza, el manejo sustentable de los recursos naturales y la energía (ME, 2006: ppt).

De otra parte, el Ministerio de Educación no cuenta con registros de población joven y adulta atendida, ni de la población potencial que debería atender; no existe un mapa actualizado de la demanda educativa a nivel parroquial, que considere la diversidad étnica y lingüística, diferenciación por género, grupos etarios y necesidades de atención educativa especial. El último estudio realizado por el Ministerio de Educación, con la cooperación y asistencia técnica de la Unesco (ME & Unesco, 2009), adolece de importantes fallas numéricas y estadísticas, por lo que no es posible usarlo como una base informativa confiable, sin embargo, también se la considera de manera referencial.²

El documento se organiza en cuatro partes. La primera aporta reflexiones que permiten dimensionar el problema del rezago educativo, desde la conceptualización y la estratificación, con el fin de comprender la complejidad de su composición y los vínculos y diferencias con el sistema educativo regular. La segunda parte se enfoca en la explicación de la metodología del estudio, las características de las bases de datos utilizadas y sus limitaciones. El Censo de Población de 2001 y las Encuestas de Empleo, Desempleo y Subempleo (Enemdu) del período 2003-2009 son las bases de datos a partir de las cuales se ha construido la información. La tercera parte presenta los resultados del cálculo del rezago educativo. Al hacerlo, explica las definiciones y variables utilizadas, la metodología de cálculo, los límites de cada base de datos y los resultados estadísticos acompañados de una lectura analítica. Desagrega el rezago educativo a nivel general, por sexo, área de residencia, área geográfica, etnia y grupos de edad. Expone un ejemplo aplicado a las ciudades de Quito y Guayaquil. Finalmente, el último capítulo relievaa algunas conclusiones extraídas del estudio.

Con este trabajo, el Contrato Social por la Educación, lejos de tratar de cuestionar o ponderar sobre las carencias y desaciertos del Gobierno, quiere prender una lámpara para dejar de ser testigos silenciosos de una condición que limita seriamente el pleno desarrollo individual y colectivo de una porción importante de ecuatorianos y ecuatorianas. Nuestra intención es sumarnos a las voces que desde hace más de dos décadas han señalado la gravedad del problema en el país.

Queremos invitar a debatir para entender tanto las causas como los factores que influyen en la persistencia de este problema. También nos

2 Acerca de esta información, que el Ministerio de Educación utilizó para declarar al país en 2009 como "Patria Alfabetizada", se realizó un estudio que validó las cifras y encontró que las bases de datos proporcionadas por el Ministerio no eran confiables (ME, 2010).

interesa, desde nuestro rol ciudadano, contribuir a repensar los espacios donde las instituciones responsables tienen un gran margen de manobra y deben hacerlo.

De hecho, la construcción de una política pública integral e integrada de educación para jóvenes y adultos está en ciernes, al igual que la formulación de una política pública que aborde sostenidamente el rezago educativo donde están la niñez, la adolescencia, la juventud y la población adulta.

El tema está estrechamente ligado al objetivo principal del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, que necesita vencer la barrera que representa alcanzar metas de desarrollo humano, económico y cultural con casi la mitad de la población con un elevado déficit educativo.

1 Dimensiones del problema

Rezago educativo

Una aproximación al significado del rezago y la adopción de este concepto en el ámbito educativo lleva a explicar que cierta parte de la población presenta algún tipo de atraso respecto de otros, o se ha quedado a la zaga. Conlleva un síntoma de debilidad y exclusión, y en el contexto educativo, sugiere no estar dentro, desertar o acusar un bajo nivel escolar. En el estudio de Mariela Núñez Barboza (2005), realizado en México, se propone la siguiente aproximación conceptual: “el rezago educativo es la condición en la que se encuentra una persona mayor de 15 años cuando no ha concluido su enseñanza básica”.

En Ecuador la nueva Constitución de la República (2008) reconoce que toda persona tiene derecho al menos a diez años de educación básica, lo que constituye el parámetro mínimo y actual del concepto de **enseñanza básica**. Quien tenga menos de este nivel tiene el derecho de exigir y el deber de estudiar, y el Estado está obligado a proveer las facilidades para que la personas lo haga.

El Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 reafirma la necesidad de contar con un recurso humano educado, con potencial para desarrollar múltiples capacidades, en orden a que se comprometa en la consecución de su propia buena vida y la del conjunto del país. De allí que este enfoque trascienda el tradicional manejo de la tasa porcentual de analfabetismo como referente clave de las políticas públicas de educación de la población de más de quince años de edad.

Composición

La condición de rezago educativo puede descomponerse, en principio, en tres grupos: personas analfabetas (puras o funcionales),³ personas sin primaria completa y personas sin educación básica completa.⁴

Considerando la estratificación actual del Sistema Educativo Nacional ecuatoriano, se pueden distinguir los siguientes grupos de personas de quince y más años de edad, según su nivel educativo, que estarían en condición de rezago:

- Sin ninguna educación.
- Sin primaria completa o primaria incompleta (menos de seis grados).
- Con primaria completa (seis grados).
- Sin educación básica completa (menos de diez grados).

Segmentar la población con rezago educativo, basado en el criterio propuesto, permite dimensionar el volumen numérico y determinar el esfuerzo que le demandaría a una persona culminar el objetivo de certificar su enseñanza básica. Lo propio le correspondería planear al Estado, a fin de generar una oferta educativa que garantice el acceso, la permanencia y la conclusión exitosa de los estudios de la población perteneciente a estos cuatro niveles de rezago educativo.

El grupo poblacional que no tiene ninguna instrucción formal o que olvidó lo poco que aprendió —analfabetos puros y funcionales— estarían en una condición de **rezago extremo**, ya que requerirían más tiempo, esfuerzo y recursos para ponerse al día con el nivel mínimo educativo que establece la Constitución. En esto hay que considerar que el propósito de cualquier programa educativo es que las personas “aprendan” y se vuelvan “aptas” para desenvolverse en un medio determinado, haciendo uso de la cultura escrita, lo que confronta criterios como el de reducir la tasa de analfabetismo según el número de participantes en los programas, independientemente de los resultados reales de los aprendizajes logrados.

El siguiente grupo de población es el que tiene primaria incompleta, que según la clasificación sugerida implicaría un nivel de **rezago alto**. Asimismo, las personas que concluyeron los seis años de estudios y certificaron el nivel de primaria completa estarían en una condición de **rezago**

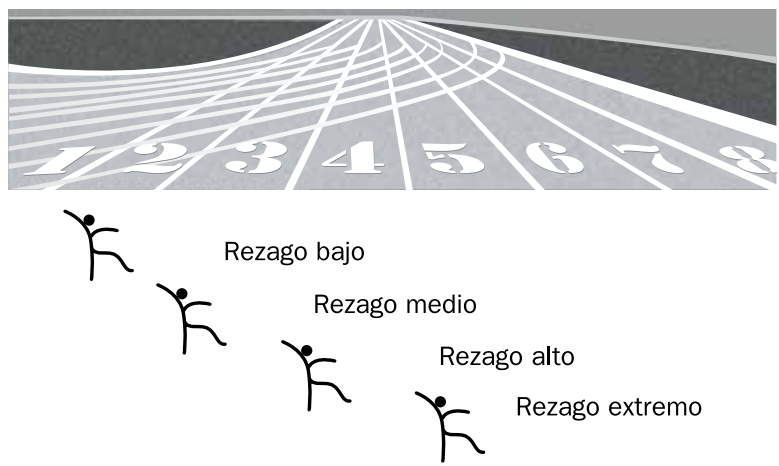
3 Analfabetismo puro es cuando una persona nunca asistió a ningún grado escolar; analfabetismo funcional implica que la persona no puede valerse de la lectura, la escritura y la aritmética al servicio de su propio desarrollo y el de la comunidad (Unesco, 2009).

4 En este estudio se excluye el nivel de bachillerato.

medio. Finalmente, las personas que iniciaron el equivalente al séptimo año de educación básica, pero interrumpieron sus estudios antes de concluir el tercer año de este nivel, conforman el grupo en **rezago bajo**.

Entender el problema de este modo, en primer lugar, contribuye a superar la tendencia de las tres últimas décadas, enfocada en generar programas que tratan de reducir drásticamente el analfabetismo puro, dejando casi intocado el resto del problema que, en el caso del Ecuador desde 1990, señaló que existían tres millones de personas de más de quince años de edad que requerían completar la educación básica (MEC-Dinepp, 1989). La tendencia a generar programas de alfabetización, además, solo significa dar un paso, esto es, salir del rezago extremo para quedarse en el rezago alto, con una enorme probabilidad de que por desuso los potenciales neolectores se queden como analfabetos funcionales, ya que, generalmente, los resultados de los procesos de alfabetización, al ser tan acelerados y con poca garantía de efectividad en el aprendizaje, no llegan al nivel de consolidación de la comprensión lectora y la expresión escrita autónoma.

En este sentido, podríamos usar la alegoría de una pista atlética en la que, a pesar de que todos los competidores salgan de una misma línea, el trayecto real que le corresponderá correr a cada uno será según el mayor o menor grado de rezago educativo que presente. La tendencia a ocuparse solamente de la alfabetización ha significado poner recursos para que tanto los analfabetos puros como funcionales —rezago extremo—, e incluso aquellas personas que no han logrado consolidar la lectura y la escritura —rezago alto—, repitan los procesos sin mayor avance. Así, pues, lejos de que el Estado haga una inversión efectiva en la educación de jóvenes y adultos, ha reiterado un comportamiento de gasto con un muy bajo retorno social.



Equiparación académica

Un gran debate ha acompañado al desarrollo de la educación de las personas jóvenes y adultas, vista desde el requerimiento legal de la certificación del nivel primario y de la educación básica. El Ministerio de Educación se encontró en 1988 ante la necesidad de establecer un currículo que determine el nivel de salida de cualquier persona joven o adulta, mayor de quince años de edad, que egrese de los programas de Educación Básica (EBA).

Simultáneamente, las políticas sociales orientadas a mejorar las condiciones de vida de la población con bajos recursos económicos, a la vez con menor nivel educativo, asociaron el concepto de alfabetización y educación básica con estrategias de generación de ingresos, capacitación ocupacional y formación artesanal.

Educación y pobreza constituyeron un binomio que alteró y distorsionó el fin de la educación básica de jóvenes y adultos. Entonces, educación y trabajo, educación en el trabajo y educación para el trabajo fueron los enfoques que orientaron múltiples proyectos gubernamentales y no gubernamentales, que asociaban la alfabetización y los aprendizajes equivalentes al sexto grado de la educación primaria, y luego al décimo grado de la educación básica regular.

El Subsistema de Educación Popular Permanente del Ministerio de Educación se apropió del discurso de la pobreza, el mejoramiento de la calidad de vida, la generación de ingresos y microemprendimientos económicos, y secundarizó la calidad de los aprendizajes en dos campos básicos: la comprensión lectora y la expresión escrita, con autonomía, y lo propio en cuanto al desarrollo matemático.

En 2006, de un total de 12 936 educadores de adultos, que recibían una bonificación mensual de 150 dólares para ocuparse de la educación de jóvenes y adultos, un 80% estaban asignados a centros artesanales, centros ocupacionales, bibliotecas, centros-escuela de niños y niñas indígenas, educación a distancia de nivel medio (ME-Dinepp, 2006). A lo largo de quince años, desde 1989, que fue la última campaña masiva de alfabetización, la reducción del analfabetismo tuvo un comportamiento muy lento, y la elevación del nivel instruccional de la población con rezago educativo extremo y alto, lejos de disminuir, aumentó, según los resultados del Censo de Población de 2001.

Resultó difícil comprender que los años de escolaridad, que se determinan para la educación regular de niños, niñas y adolescentes, tienen correspondencia con el desarrollo biosicosocial y cronológico, no así en

personas que ya pasaron esas etapas, sin que simultáneamente hayan tenido la oportunidad de aprender a leer, escribir, aprender la matemática y estudiar cuestiones básicas del medio natural y social.

Las regulaciones del Ministerio de Educación, amparadas en el Reglamento a la Ley Orgánica de Educación N° 127 de 1983, aún vigente, establece que la alfabetización hispana tendrá una duración de cinco meses y la alfabetización bilingüe seis meses. La obtención del certificado de terminación de la primaria o sexto grado tiene una duración de veinte meses para la educación hispana y treinta meses para la educación bilingüe. La obtención del certificado de conclusión de la educación básica, o lo que se denominaba ciclo básico, requiere tres años lectivos. Esto significa que una persona puede aprobar estos niveles por asistir y no necesariamente por demostrar lo que aprendió.

La ausencia de un sistema nacional de evaluación de los aprendizajes para este subsistema educativo ha sido el factor primordial para mantener estancada la toma de decisiones sobre los estándares de la educación básica de jóvenes y adultos. Ha primado el enfoque de número de días por año de asistencia, tal como ocurre en el subsistema regular, antes que el criterio de logros de aprendizaje. No se ha sabido conjugar lo prioritario de la educación formal de jóvenes y adultos, en materia de lectura, escritura, matemáticas y su utilización en contextos diversos con autonomía, con la esencia de la equiparación con la educación general básica, que tampoco ha establecido un sistema de evaluación de los aprendizajes, por desempeño y no por notas o asistencia a los cursos.

En las últimas tres décadas han proliferado ofertas educativas para jóvenes y adultos, denominadas “aceleradas” —quiere decir con menor tiempo de duración—, amparadas en convenios suscritos con el Ministerio de Educación, y la creación de colegios en modalidad a distancia, fiscales, fiscomisionales y privados, sin que existan estándares que garanticen algún rigor pedagógico. En muchos casos, que se han denunciado públicamente, la mayor parte de estas ofertas en todo el país han funcionado como ventanillas clientelares, dirigidas a un mercado que vende y compra certificados y títulos. La justificación de que no disponen de tiempo por razones laborales, los jóvenes y adultos, sobre todo, si tienen bajos recursos económicos, ha primado por encima de la calidad de las ofertas educativas, que es —a mi juicio— un engaño para quien obtiene el certificado y para el país que, aparentemente, tiene una persona estudiada.

De este modo, las cifras que registra tanto el Censo de Población como las Encuestas Nacionales de Condiciones de Vida (ECV) y las Encuestas de Empleo, Desempleo y Subempleo Urbano (Enemdu), basadas

en la autorreferencia o la referencia del jefe de hogar, no son garantía de la calidad de los aprendizajes de quienes responden tener algún nivel educativo.

La equiparación de la gradación utilizada para la educación regular de niñas y niños de cinco a catorce años de edad tiene correspondencia con su desarrollo biosicosociopedagógico. Pero este mismo enfoque no es posible aplicar para las personas que llegaron a la edad adolescente y adulta sin cursar el aprendizaje escolarizado. Esto es vital comprender, pues la atención de los distintos niveles de rezago educativo requiere estándares propios para los aprendizajes adultos, equiparables a la educación básica con calidad, pero no por número de años escolares, ni bajo las mismas modalidades del subsistema regular.

2 Cálculo del rezago educativo

Bases de datos

25

Este estudio de carácter exploratorio e inicial sobre el rezago educativo en Ecuador considera solamente la población mayor de quince años de edad. La construcción de la información estadística se encargó al matemático Edwin Galindo, quien realizó dos acercamientos.

El primer acercamiento utilizó las bases de datos de las Encuestas Nacionales de Empleo, Desempleo y Subempleo (Enemdu), realizadas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), en el período 2003-2009. La información ofrece proyecciones de población en rezago, basadas en el supuesto de que la estructura etaria, de género y regional no cambia en el período de estudio, y es igual a la que había en el censo. Esta suposición no es descabellada, pero cabe recalcar, pues los datos absolutos y porcentuales no tienen como correlato cifras suficientemente depuradas. En todo caso, para el ejercicio reflexivo que se realiza, esta información ayuda a dimensionar numéricamente el problema en cuestión.

Tratando de superar este problema, se realizó una segunda corrida, utilizando la base de datos del Censo de Población del año 2001 y la base de datos del Ministerio de Educación (Sinec 2000-2006), que contiene la descomposición de la matrícula por sexo y nivel educativo. Los resultados de este segundo acercamiento demostraron inconsistencias en la información provista por el Sistema de Información Educativa del Ministerio de Educación, cuyas cifras sobrepasaron las estimaciones de población del INEC.

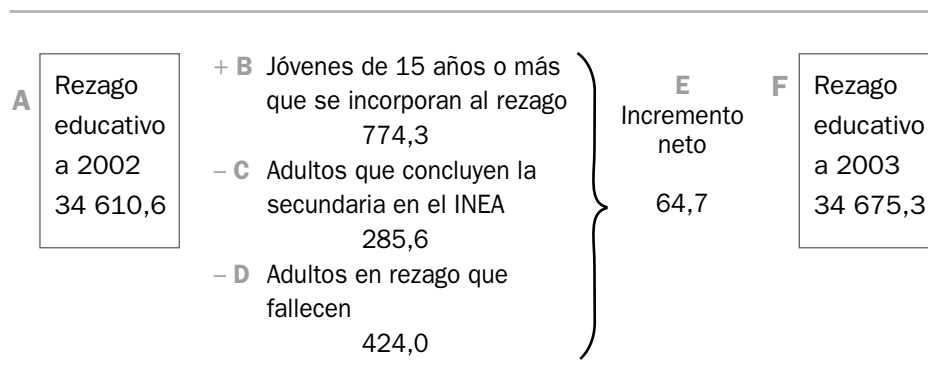
Metodología

- **Fórmula de cálculo referencial**

El cálculo del rezago educativo, según el Instituto Nacional de Educación de Adultos de México (INEA), sugiere la fórmula expresada en el Diagrama 1, entendiendo que se trata de una dinámica de generación, incremento y acumulación que puede ir variando, conforme exista o no algún tipo de atención, y por el incremento anual de personas que cumplen los quince años de edad, así como el decremento del número de personas de más de quince años de edad que fallecen (Blanco, R. G., 2006).

Diagrama 1

INEA: Dinámica de generación del rezago educativo durante 2003 - México
Cifras en miles



Fuente y elaboración: INEA, 2005 (www.inea.gob.mx, consulta del 29 de abril, 2005).

El Diagrama 1 explica la información requerida para estimar el rezago educativo de un año determinado.

1. El punto de partida en un año determinado (Ej. 2002) registra el total de la población con rezago educativo (**A**).
2. El siguiente paso comprende una operación que suma el número de jóvenes de quince o más años que se incorporan al rezago educativo porque han cumplido dicha edad sin haberse involucrado en ese año en algún proceso educativo (+ **B**).
3. Resta el número de adultos que concluyen la secundaria mexicana en los programas de educación de adultos que oferta el INEA, que es el equivalente a la educación básica ecuatoriana (- **C**).

4. Resta la cantidad de adultos con rezago que fallecen ($- D$).
5. El resultado de esta operación registra el número neto de personas con rezago educativo que se agregan en el año (Ej. 2003) = E .
6. Finalmente, se suma $A + E$, lo que totaliza el rezago educativo del año que se calcula (Ej. 2003) = F .

Para estimar el rezago educativo en Ecuador no fue posible aplicar integralmente la fórmula referencial, debido a la falta de información referida en el numeral 3. La Dirección de Educación Popular Permanente (Dinepp) del Ministerio de Educación no cuenta con un sistema nacional de registro, que acopie y procese sistemáticamente el comportamiento del subsistema de educación de adultos.

En el año 2009 el Ministerio demostró la inconsistencia de la información que manejó a la hora de realizar la declaratoria de “Patria Alfabetizada”; de un total de 429 359 registros de personas alfabetizadas entre 2007 y 2009, el 37,8% no se pudo comprobar mediante la cédula de identidad y el 17,8% estaba duplicado.⁵ El estudio externo contratado por el Ministerio de Educación constató la ausencia de un sistema confiable de registro que permita conocer con certeza datos nacionales, por sexo, etnia, grupos etarios, área de residencia urbano-rural y área regional de residencia. No existe información de inscripciones, matrícula, promoción, no promoción, repitencia y deserción. Esta carencia limita la construcción de indicadores educativos.

5 Santiago Pérez, Investigación y Estudios. 2010. *Validación de la base de analfabetismo en el Ecuador: Estudio cuantitativo y cualitativo acerca de las cifras nacionales de analfabetismo y exploración de hipótesis para el mejoramiento de la política pública*. Estudio solicitado por el Ministerio de Educación. Ecuador. PPT síntesis.

3 Resultados

28

Rezago educativo basado en el Censo de Población 2001

Definiciones y variables

Para el cálculo del rezago educativo se utilizó las bases de datos del Censo de Población de 2001 y del Ministerio de Educación (Sinec 2000-2006) que contienen la descomposición de la matrícula por sexo y nivel educativo.

Se calcularon varios indicadores, tomando como población de referencia a las personas de quince años y más, cuyas definiciones se describen a continuación:

1. **Analfabetismo funcional:** Personas que han asistido a la escuela primaria tres años o menos. **Rezago extremo.**
A las personas que no son analfabetos funcionales (baja escolaridad) se les divide en las siguientes categorías:
2. **Primaria incompleta:** Personas que no han completado los seis años de educación primaria (sistema antiguo) o que no han cursado hasta el séptimo año de educación básica (nuevo sistema). **Rezago alto.**
3. **Primaria completa:** Personas que han cursado los seis años de educación primaria (sistema antiguo) o que han cursado hasta el séptimo año de educación básica (nuevo sistema). **Rezago medio.**

4. **Educación básica incompleta:** Personas que no han completado los tres años de ciclo básico (sistema antiguo) o que no han cursado hasta el décimo año de educación básica (nuevo sistema). **Rezago bajo.**

El siguiente segmento del rezago educativo toma como estándar el título de bachiller, la educación básica completa es el nivel de partida.

5. **Educación básica completa:** Personas que han completado los tres años de ciclo básico (sistema antiguo) o que han cursado hasta el décimo año de educación básica (nuevo sistema).
6. **Educación media incompleta:** Personas con uno o dos años de estudios de bachillerato, que no han concluido el tercer año y les falta la obtención del título.

Para propósitos de la medición se calculará el rezago, teniendo como estándar el nivel de la educación básica. Se obtiene al sumar las personas con:

analfabetismo funcional + primaria incompleta + primaria completa + educación básica incompleta = rezago educativo

En este estudio no se aborda el rezago educativo que tiene al bachillerato como estándar referencial.

Metodología

La estimación del rezago educativo en el año **t** se calcula mediante la fórmula:

$$\text{Rezago (t)} = \text{Rezago (t-1)} + \text{Incorporan (t)} - \text{Fallecen (t)},$$

Donde:

Rezago (**t**) es el rezago educativo en el año **t**;

Rezago (**t-1**) es el rezago educativo en el año anterior a **t**;

Incorporan (**t**) es el número de jóvenes que se incorporan al rezago en el año **t**;

Fallecen (**t**) es el número de personas que fallecen en el año **t**.

Para calcular la evolución del rezago educativo se tomó referencia la información del Censo de 2001. Basado en estos datos, se calcularon los indicadores arriba señalados, que conforman la línea de base sobre

la cual añaden los valores de la evolución del rezago educativo, que se pueden obtener a partir de la base del Sinec.

Adicionalmente, el número de personas que fallecen en el año t , se calculó a partir de las tablas de mortalidad del INEC para el período 2001-2006.

De la información entregada por el Ministerio de Educación se consideró el período 2001-2006. Para los años 2007 a 2009 no se pudo realizar el análisis ya que la información de 2007 no era completa y la de 2008-2009 no fue entregada.

La base del Sinec contiene la información sobre el número de matriculados, la repitencia y la deserción educativa desagregada por sexo.

Otras variables de interés, como rangos de edad, área de residencia (urbano/rural) y región de residencia, no se dispone, por lo que para realizar estas desagregaciones se supuso que las proporciones de las diferentes categorías se mantienen a lo largo del período en estudio y que son las mismas que había en el Censo de 2001.

Por ejemplo, para estimar el número de personas con rezago, con primaria incompleta, al número total de repetidores y desertores, en los grados 1 y 2 de primaria, se multiplicará por el factor correspondiente a la proporción de personas que declararon estar en estos niveles escolares en el Censo de 2001 y que tenían quince años o más.

Resultados

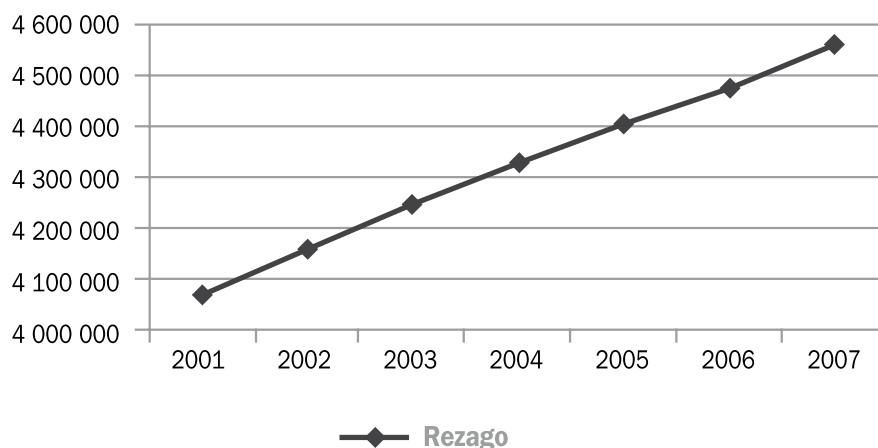
Se calculó el rezago educativo, con el empleo de la fórmula arriba indicada, para las siguientes desagregaciones: rezago de la población general, según sexo, área de residencia y región de residencia.

- **Rezago educativo nacional**

El punto de partida, según el Censo de Población de 2001, registra un total de 4 068 151 personas de quince años y más de edad con rezago educativo. De esta cifra, el **42,6%** corresponde a la categoría **rezago extremo**, el **40,6%** es **rezago medio**, un **12,0%** es **rezago alto** y el **4,8%** es **rezago bajo**.

En los siguientes seis años, hasta 2009, la cifra se incrementa en 490 709 jóvenes y adultos, lo que en promedio significa un aumento anual de ochenta mil personas. El rezago acumulado en el período 2001-2007 totaliza 4 558 860 personas.

Gráfico 1
Rezago educativo a nivel nacional



Cuadro 1 Rezago educativo general por nivel educativo.
Período 2001-2007

Año/nivel	Analfabeto funcional	Primaria incompleta	Primaria completa	Ed. Básica incompleta	Fallecidos	Incremento neto	Rezago acumulado
2001	1 731 847	487 414	1 651 179	197 711			4 068 151
	42,6%	12,0%	40,6%	4,8%			100,0%
2002	9 071	64 404	9 220	45 948	39 162	89 481	4 157 632
2003	9 672	63 645	9 208	46 173	40 023	88 675	4 246 307
2004	9 627	59 026	8 734	45 168	40 877	81 678	4 327 985
2005	9 280	53 344	7 904	45 297	41 663	74 162	4 402 147
2006	11 218	50 252	7 664	45 888	42 377	72 645	4 474 791
2007	14 022	54 187	8 614	50 323	43 076	84 070	4 558 860
Incremento bruto	62 890	344 858	51 344	278 797	247 178	490 711	4 558 860

Fuente: INEC, Censo de Población 2001.

Elaboración: Amaluisa, C. y Galindo, E., CSE, 2010.

Énfasis de la política pública

El segmento poblacional sin primaria completa y sin educación básica completa es el que más aumenta, lo que marca al subsistema de educación de jóvenes y adultos dos grandes metas a seguir.

- a) Programas que inicien con la alfabetización y continúe hasta alcanzar un dominio de las destrezas lectoras, escritoras y matemáticas, con lo cual se superaría el rezago extremo y alto; y
- b) Programa para afianzar las destrezas básicas, desarrollar las habilidades de procesamiento de información y pensamiento autónomo, requisitos indispensables para estar en condiciones de estudiar el bachillerato, con lo que se superaría el rezago medio y bajo.

Herramienta clave: sistema nacional de evaluación de aprendizajes

Estas dos grandes metas nacionales no requieren disposiciones legales para que los programas tengan duraciones equiparables al sistema regular de la educación general básica, sino disposiciones para que se genere, aplique y monitoree un sistema nacional de evaluación de los aprendizajes que, independientemente de cómo y dónde estudien las personas, valide sus aprendizajes y les permita demostrar si han logrado superar estos dos niveles.

Se dejaría insubsistente el enfoque de certificación por asistencia, según número de días al año, meses o años.

32

Estrategia multiactoral calificada y sostenida

Atender alrededor de 4,5 o 5 millones de personas para vencer el rezago educativo de la población de más de quince años de edad es una tarea ardua, que si ha demorado más de veinte años en acumularse, también tardaría un par de décadas si se atienden 200 mil personas por año.

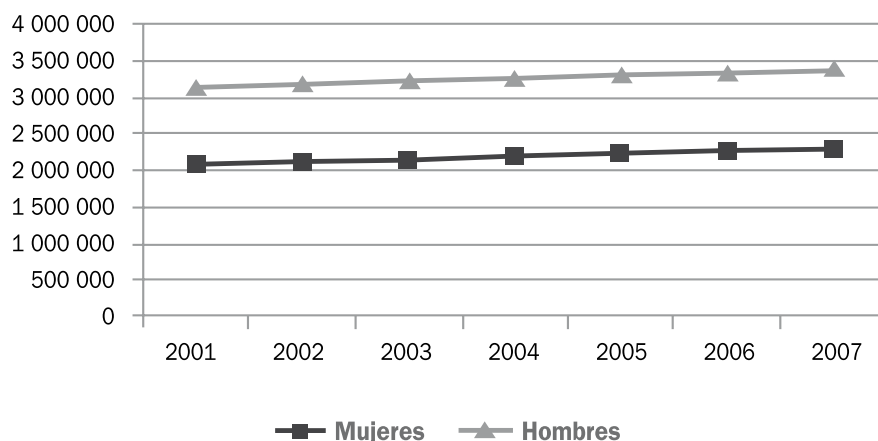
Si se quiere combatir el rezago educativo en una década, se requiere involucrar a toda la sociedad civil organizada, al sector privado y a las iglesias, para calificar oferentes que puedan contribuir anualmente y de modo sostenido a esta labor.

- **Rezago educativo según sexo**

Considerando la categoría sexo, en 2001 el rezago educativo femenino totalizó 2 083 593 personas de quince y más años de edad, en tanto la cifra de los varones sumó 3 128 681 de personas, esto es, 1,5 veces más respecto de las mujeres.

En los siguientes seis años, hasta 2007, la tendencia del incremento promedio por año es del orden de 36 mil mujeres y 44 mil hombres. El rezago educativo acumulado de mujeres es de 2 305 096 personas y el rezago acumulado de hombres es de 3 397 887 personas.

Gráfico 2
Rezago educativo según sexo



Cuadro 2 Rezago educativo general, según sexo
Mujeres
Período 2001-2007

Año/nivel	Analfabeto funcional	Primaria incompleta	Primaria completa	Ed. Básica incompleta	Fallecidos	Incremento neto	Rezago acumulado
2001	939 470	250 087	796 825	97 211			2 083 593
	45,1%	12,0%	38,2%	4,7%			100,0%
2002	4 382	29 096	4 318	17 410	15 430	39 776	2 123 371
2003	4 713	28 930	4 354	17 665	15 544	40 118	2 163 489
2004	4 574	26 654	4 180	17 378	15 654	37 132	2 200 621
2005	4 522	23 931	3 727	17 353	15 766	33 767	2 234 388
2006	5 356	22 471	3 595	17 324	15 863	32 883	2 267 271
2007	6 621	24 276	4 137	18 735	15 943	37 826	2 305 096
Incremento bruto	30 168	155 358	24 311	105 865	94 200	221 502	2 305 096

Fuente: INEC, Censo de Población 2001.

Elaboración: Amaluisa, C. y Galindo, E., CSE, 2010.

Entre las mujeres, la atención del rezago sigue este orden: extremo, alto y medio, esto es, la principal demanda es de alfabetización hasta completar el equivalente al séptimo año de educación básica. Los hombres siguen un orden diferente: rezago medio, extremo y alto, lo que significa dar mayor atención al equivalente al octavo, noveno y décimo de educación básica, y en segundo lugar a la alfabetización hasta el séptimo de básica.

Cuadro 3 Rezago educativo general, según sexo
Hombres
Período 2001-2007

Año/nivel	Analfabeto funcional	Primaria incompleta	Primaria completa	Ed. Básica incompleta	Fallecidos	Incremento neto	Total rezago
2001	792 377	487 414	1 651 179	197 711			3 128 681
	25,3%	15,6%	52,8%	6,3%			100,0%
2002	4 689	35 308	4 902	28 537	23 732	49 704	3 178 385
2003	4 959	34 715	4 854	28 508	24 479	48 557	3 226 941
2004	5 053	32 372	4 555	27 790	25 222	44 548	3 271 488
2005	4 758	29 413	4 177	27 944	25 897	40 395	3 311 882
2006	5 862	27 781	4 069	28 564	26 514	39 762	3 351 644
2007	7 401	29 911	4 477	31 588	271 333	46 244	3 397 887
Incremento bruto	32 722	189 500	27 034	172 931	152 977	269 210	3 397 887

34

Fuente: INEC, Censo de Población 2001.

Elaboración: Amaluisa, C. y Galindo, E., CSE, 2010.

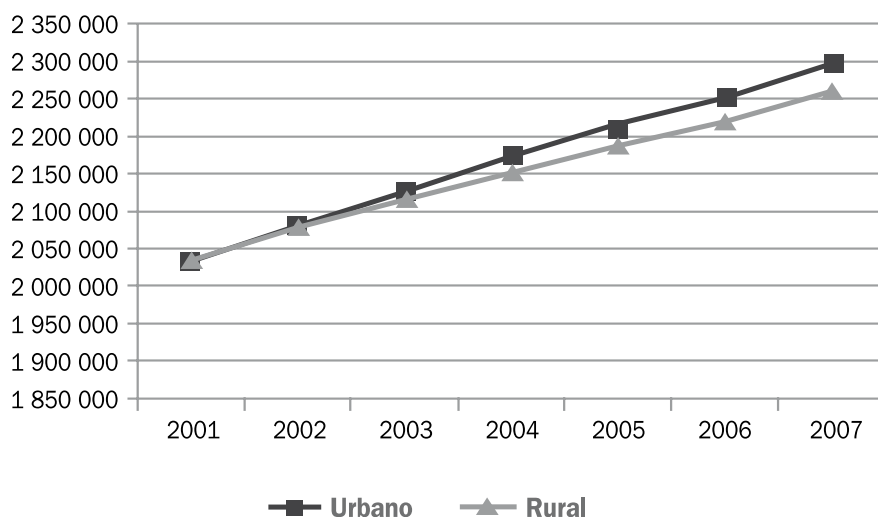
- **Rezago educativo según área de residencia**

El rezago educativo según área de residencia urbana (2 031 229) y rural (2 036 922) presenta cifras muy cercanas.

En 2001 la cifra de analfabetismo funcional era más alta en el área rural (47%) que en las ciudades (38,1%), al igual que las cifras de educación primaria completa, valor que en las urbes (42,9%) era más alto que en el campo (38,3%).

En el lapso de seis años, la proporción de rezago educativo urbano (2 298 152) supera al del área rural (2 260 708).

Gráfico 3
Rezago educativo según área



Cuadro 4 Rezago educativo general, según área
Urbano
Período 2001-2007

Año/nivel	Analfabeto funcional	Primaria incompleta	Primaria completa	Ed. Básica incompleta	Fallecidos	Incremento neto	Rezago acumulado
2001	774 436	240 964	871 079	144 750			2 031 229
	38,1%	11,9%	42,9%	7,1%			100,0%
2002	3 172	31 840	4 864	33 640	24 836	48 680	2 079 908
2003	3 383	31 464	4 858	33 805	25 383	48 127	2 128 035
2004	3 367	26 654	4 608	33 069	25 924	44 301	2 172 335
2005	3 246	26 372	4 170	33 163	26 423	40 528	2 212 862
2006	3 923	24 843	4 043	33 596	26 876	39 529	2 252 392
2007	4 904	26 789	4 544	36 843	27 319	45 761	2 298 152
Incremento bruto	21 995	170 489	27 087	204 116	156 761	266 926	2 298 152

Fuente: INEC, Censo de Población 2001.

Elaboración: Amaluisa, C. y Galindo, E., CSE, 2010.

Cuadro 5 Rezago educativo general, según área Rural
Período 2001-2007

Año/nivel	Analfabeto funcional	Primaria incompleta	Primaria completa	Ed. Básica incompleta	Fallecidos	Incremento neto	Rezago acumulado
2001	957 411	246 450	780 100	52 961			2 036 922
	47,0%	12,1%	38,3%	2,6%			100,0%
2002	5 899	32 564	4 356	12 308	14 325	40 802	2 077 724
2003	6 289	32 181	4 350	12 368	14 640	40 548	2 118 273
2004	6 260	29 845	4 127	12 099	14 953	37 378	2 155 651
2005	6 034	26 972	3 734	12 134	15 240	33 634	2 189 285
2006	7 295	25 409	3 621	12 292	15 502	33 115	2 222 400
2007	9 118	27 398	4 069	13 480	15 757	38 308	2 260 708
Incremento bruto	40 895	174 369	24 257	74 681	90 417	223 785	2 260 708

Fuente: INEC, Censo de Población 2001.

Elaboración: Amaluisa, C. y Galindo, E., CSE, 2010.

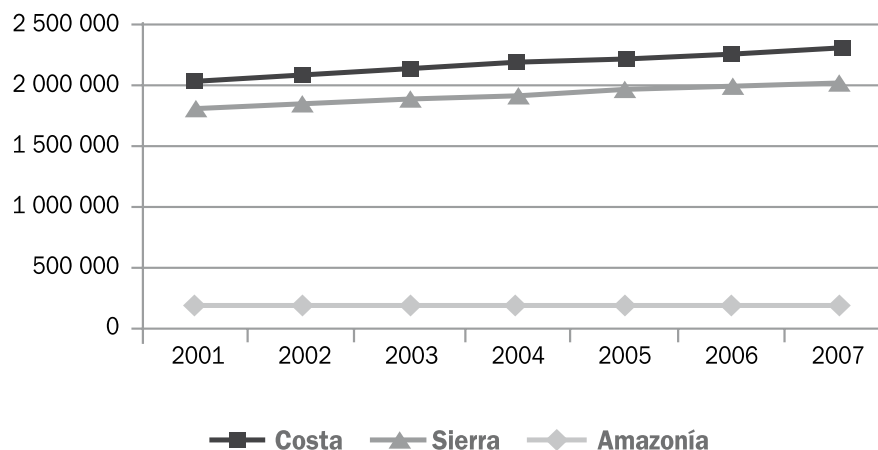
- **Rezago educativo según región de residencia**

La suma del rezago por región de residencia no totaliza el rezago a nivel nacional ya que en el cálculo se excluyó la Región Insular y las zonas no delimitadas a 2001.

La Costa registra un rezago de 2 039 884 personas de quince y más años de edad, la Sierra 1 822 779 personas y la Amazonía 189 826 personas. En las tres regiones el analfabetismo funcional y la educación primaria completa son mayoritarios.

El rezago acumulado a 2007 muestra un incremento mayor en la Costa (2 313 679), muy cercano en la Sierra (2 017 083) y menor en la Amazonía (214 190).

Gráfico 4
Rezago educativo según región de residencia



Cuadro 6 Rezago educativo general, según región
Costa
Período 2001-2007

Año/nivel	Analfabeto funcional	Primaria incompleta	Primaria completa	Ed. Básica incompleta	Fallecidos	Incremento neto	Rezago acumulado
2001	879 192	262 181	786 194	112 316			2 039 884
	43,1%	12,9%	38,5%	5,5%			100,0%
2002	4 334	34 643	4 390	26 102	19 738	49 731	2 089 616
2003	4 621	34 235	4 384	26 230	20 172	49 298	2 138 914
2004	4 600	31 750	4 159	25 659	20 602	45 566	2 184 480
2005	4 434	28 694	3 764	25 732	20 998	41 626	2 226 105
2006	5 360	27 031	3 649	26 068	21 358	40 750	2 266 854
2007	6 699	29 147	4 101	28 588	21 710	46 825	2 313 679
Incremento bruto	30 048	185 500	24 447	158 379	124 578	273 796	2 313 679

Fuente: INEC, Censo de Población 2001.

Elaboración: Amaluisa, C. y Galindo, E., CSE, 2010.

Cuadro 7 Rezago educativo general, según región
Sierra
Período 2001-2007

Año/nivel	Analfabeto funcional	Primaria incompleta	Primaria completa	Ed. Básica incompleta	Fallecidos	Incremento neto	Rezago acumulado
2001	757 094	203 652	786 465	75 568			1 822 779
	41,5%	11,2%	43,1%	4,1%			100,0%
2002	4 361	26 909	4 392	17 562	17 591	35 633	1 858 411
2003	4 650	26 592	4 386	17 648	17 978	35 298	1 893 708
2004	4 628	24 662	4 160	17 264	18 362	32 352	1 926 060
2005	4 461	22 288	3 765	17 313	18 715	29 112	1 955 173
2006	5 393	20 996	3 650	17 539	19 036	28 542	1 983 715
2007	6 741	22 640	4 103	19 234	19 350	33 368	2 017 083
Incremento bruto	30 234	144 087	24 456	106 560	111 032	194 305	2 017 083

38

Fuente: INEC, Censo de Población 2001.

Elaboración: Amaluisa, C. y Galindo, E., CSE, 2010.

Cuadro 8 Rezago educativo general, según región
Amazonía
Período 2001-2007

Año/nivel	Analfabeto funcional	Primaria incompleta	Primaria completa	Ed. Básica incompleta	Fallecidos	Incremento neto	Rezago acumulado
2001	79 898	21 581	78 519	9 827			189 826
	42,0%	11,0%	41,0%	5,0%			100,0%
2002	376	2 852	438	2 284	1 555	4 395	194 221
2003	401	2 818	438	2 295	1 589	4 363	198 584
2004	399	2 613	415	2 245	1 623	4 049	202 635
2005	385	2 362	376	2 251	1 654	3 720	206 355
2006	465	2 225	364	2 281	1 682	3 653	210 008
2007	582	2 399	410	2 501	1 710	4 182	214 190
Incremento bruto	2 608	15 269	2 441	13 857	9 813	24 362	214 190

Fuente: INEC, Censo de Población 2001.

Elaboración: Amaluisa, C. y Galindo, E., CSE, 2010.

Rezago educativo basado en las encuestas Enemdu 2003-2009

Definiciones y variables

Para el cálculo del rezago educativo se utilizaron las bases de datos de las Encuestas de Empleo (Enemdu) del INEC, en el período 2003-2009.

Se calcularon varios indicadores –que se presentan como valores absolutos y como porcentajes–, tomando como población de referencia a las personas de quince años y más, cuyas definiciones son semejantes al cálculo realizado basado en el Censo de 2001. (Ver sección 3. Resultados).

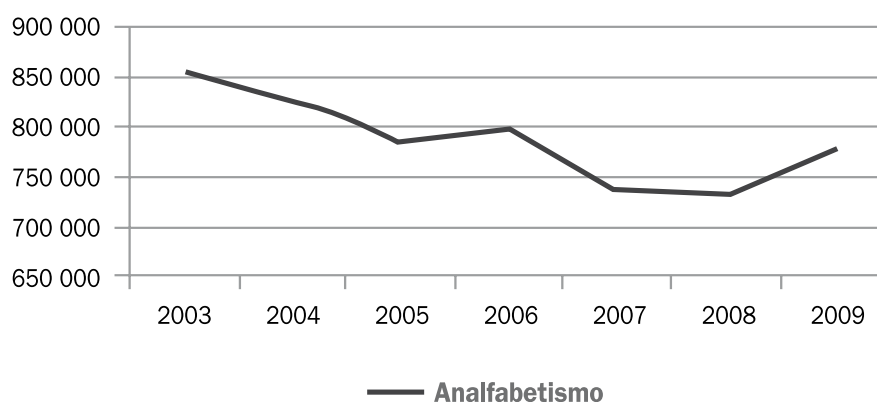
Resultados

Se presenta en primer término información sobre analfabetismo y alfabetismo; luego, los resultados del cálculo del rezago educativo, que se realizó aplicando la fórmula arriba indicada, para las siguientes desagregaciones: analfabetismo, población general, según sexo, área de residencia y región de residencia.

- **Analfabetismo**

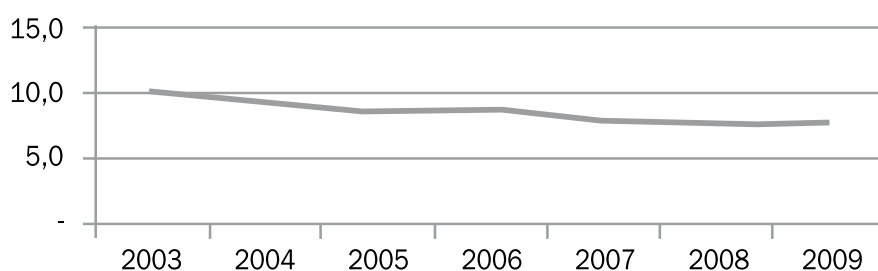
La tasa de analfabetismo de la población de joven y adulta (quince y más años de edad), en cifras absolutas, ha subido en el período 2003-2009, no así porcentualmente, que ha disminuido del 10 al 7,8%.

Gráfico 5
Analfabetismo jóvenes y adultos - Número
Período 2003-2009



Cerca de 800 mil personas requieren un servicio educativo que les permita superar el **rezago extremo y alto**, y completar el nivel de la educación básica completa.

Gráfico 6
Alfabetismo % jóvenes y adultos
Período 2003-2009



— Alfabetismo

El problema para la atención de este grupo poblacional es que se trata de población dispersa, lo que dificulta organizar una oferta masiva, que pretenda estructurar grupos de al menos diez personas. Precisamente por esta dificultad, estrategias como los programas desarrollados por el Ministerio de Educación con participación estudiantil, o las experiencias contratadas por gobiernos seccionales autónomos con el Instituto Pedagógico Latinoamericano (Iplac) de Cuba, redundan en alfabetizar y realfabetizar a personas que ya han sido alfabetizadas. Esto, antes que una inversión, es un desperdicio de recursos, ya que los programas no parten de una evaluación de los aprendizajes de los usuarios, que les permita ser atendidos a partir de sus necesidades reales.

La política pública orientada a disminuir la tasa porcentual de analfabetismo, actualmente, requiere ser revisada y reorientada. Los datos expuestos en el cálculo del rezago educativo basado en el Censo de 2001 indican que la mayor incidencia del problema exige una atención que eleve los aprendizajes hasta el equivalente al séptimo grado de la educación básica, y que concluyan el equivalente al décimo grado de educación básica.

El objetivo es conseguir que la población aprenda y pueda ser parte dinámica de su propio buen vivir, condición indispensable para ser, al mismo tiempo, un actor proactivo del desarrollo local y nacional. Este

enfoque actualmente lo manda la Constitución, está expresado en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, pero no está asumido por el Ministerio de Educación.

Cuadro 9 Alfabetismo y analfabetismo población de 15 y más años de edad Período 2003-2009

Años	Alfabetos		Analfabetos		Total	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
2003	7 747 937	90,0	857 402	10,0	8 605 339	100,0
2004	8 090 409	90,7	829 348	9,3	8 919 757	100,0
2005	8 294 249	91,4	784 755	8,6	9 079 004	100,0
2006	8 445 275	91,4	798 094	8,6	9 243 369	100,0
2007	8 572 417	92,1	737 073	7,9	9 309 490	100,0
2008	8 913 456	92,4	735 540	7,6	9 648 996	100,0
2009	9 254 303	92,2	778 413	7,8	10 032 716	100,0

Fuente: INEC, Censo de Población 2001.

Elaboración: Amaluisa, C. y Galindo, E., CSE, 2010.

• **Rezago educativo general**

El cálculo basado en las encuestas del INEC de Empleo, Desempleo y Subempleo (Enemdu), en el período 2003-2009, indica que el 61,8% de la población de quince y más años de edad acusa algún nivel de rezago educativo.

Esto significa que más de seis millones de mujeres y hombres, en plena edad productiva, requieren alfabetizarse, completar la educación básica y obtener el título de bachiller.

El Gráfico 7 ilustra la complejidad que debe manejar una política pública de educación de adultos, que ya no puede continuar planeando y ejecutando programas bajo esquemas tradicionales. El Cuadro 11 desagrega este reto.

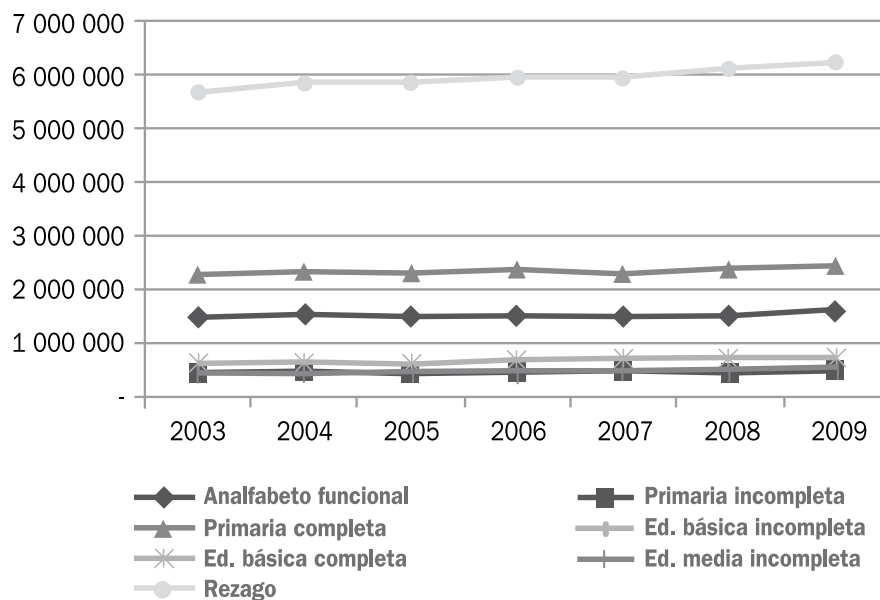
Cuadro 10 Rezago educativo general Enemdu
Período 2003-2009

Años	Total		Rezago	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
2003	8 605 339	100,0	5 669 484	65,9
2004	8 919 757	100,0	5 853 854	65,6
2005	9 079 004	100,0	5 828 667	64,2
2006	9 243 369	100,0	5 937 162	64,2
2007	9 309 490	100,0	5 915 337	63,5
2008	9 648 996	100,0	6 078 433	63,0
2009	10 032 716	100,0	6 199 822	61,8

Fuente: Enemdu 2003-2009.

Elaboración: Amaluisa, C. y Galindo, E., CSE, 2010.

Gráfico 7
Rezago educativo general
Período 2003-2009



Cuadro 11 Rezago educativo general
Período 2003-2009

Año		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Analfabeto funcional	Número	1 457 784	1 520 463	1 485 823	1 475 585	1 478 675	1 512 773	1 575 641
	%	16,9	17,0	16,4	16,0	15,9	15,7	15,7
Primaria incompleta	Número	437 983	426 592	438 431	416 112	466 831	447 163	469 526
	%	5,1	4,8	4,8	4,5	5,0	4,6	4,7
Primaria completa	Número	2 254 946	2 325 211	2 295 863	2 364 138	2 297 417	2 364 229	2 421 703
	%	26,2	26,1	25,3	25,6	24,7	24,5	24,1
Ed. básica incompleta	Número	500 883	512 572	532 360	536 518	524 419	538 511	541 638
	%	5,8	5,7	5,9	5,8	5,6	5,6	5,4
Ed. básica completa	Número	609 783	622 512	600 047	654 129	663 968	713 959	670 708
	%	7,1	7,0	6,6	7,1	7,1	7,4	6,7
Estudiante bachillerato	Número	235 259	238 502	324 364	283 449	306 232	317 227	353 962
	%	2,7	2,7	3,6	3,1	3,3	3,3	3,5
Bachillerato incompleto	Número	408 104	446 502	476 143	490 680	484,026	501 799	520 607
	%	4,7	5,0	5,2	5,3	5,2	5,2	5,2
Bachillerato completo	Número	2 700 596	2 827 757	2 925 973	3 022 758	3 087 920	3 253 337	3 478 932
	%	31,4	31,7	32,2	32,7	33,2	33,7	34,7
Total	Número	8 605 339	8 919 757	9 079 004	9 243 369	9 309 490	9 648 996	10 032 716
	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Rezago	Número	5 669 484	5 853 854	5 828 667	5 937 162	5 915 337	6 078 433	6 199 822
	%	65,9	65,6	64,2	64,2	63,5	63,0	61,8

Fuente: Enemdu 2003-2009.

Elaboración: Amaluisa, C. y Galindo, E., CSE, 2010.

• **Rezago educativo según sexo**

La distribución del rezago educativo entre mujeres y hombres de más de quince años de edad tiene una leve diferencia: 61,3 y 62,3%, respectivamente.

Los Cuadros 13 y 14 desagregan la información por nivel educativo en el período 2003-2009, allí se observa que los niveles de mayor demanda son: alfabetización, educación primaria completa y bachillerato completo.

Cuadro 12 Rezago educativo según sexo
Período 2003-2009

Año	Rezago mujeres		Rezago hombres	
	Número	%	Número	%
2003	2 859 431	65,6%	2 810 053	66,2%
2004	2 980 211	65,4%	2 873 643	65,9%
2005	2 951 410	64,0%	2 877 257	64,4%
2006	3 029 559	64,3%	2 907 603	64,2%
2007	3 014 939	63,2%	2 900 399	63,9%
2008	3 128 708	62,7%	2 949 724	63,4%
2009	3 165 962	61,3%	3 033 860	62,3%

Cuadro 13 Rezago educativo general, según sexo
Hombres
Período 2003-2009

Año		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Analfabeto funcional	Número	648 619	685 552	672 489	642 596	663 708	653 105	683 991
	%	15,3	15,7	15,0	14,2	14,6	14,0	14,1
Primaria incompleta	Número	213 057	203 730	213 916	191 481	222 849	219 362	231 890
	%	5,0	4,7	4,8	4,2	4,9	4,7	4,8
Primaria completa	Número	1 174 721	1 200 778	1 181 823	1 222 710	1 168 946	1 182 959	1 232 483
	%	27,7	27,5	26,4	27,0	25,7	25,4	25,3
Ed. básica incompleta	Número	259 876	267 689	278 655	284 390	269 247	286 473	283 882
	%	6,1	6,1	6,2	6,3	5,9	6,2	5,8
Ed. básica completa	Número	299 454	284 023	285 303	310 181	312 583	343 372	336 073
	%	7,1	6,5	6,4	6,8	6,9	7,4	6,9
Estudiante de media	Número	124 794	124 315	160 726	137 529	146 357	141 965	163 399
	%	2,9	2,8	3,6	3,0	3,2	3,0	3,4
Ed. media incompleta	Número	214 327	231 872	245 071	256 245	263 065	264 452	265 541
	%	5,0	5,3	5,5	5,7	5,8	5,7	5,5
Ed. media completa	Número	1 311 739	1 364 784	1 431 588	1 485 185	1 495 272	1 564 203	1 669 760
	%	30,9	31,3	32,0	32,8	32,9	33,6	34,3
Total	Número	4 246 586	4 362 742	4 469 571	4 530 317	4 542 028	4 655 892	4 867 019
	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Rezago	Número	2 810 053	2 873 643	2 877 857	2 907 603	2 900 399	5 949 724	3 033 860
	%	66,2	65,9	64,4	64,2	63,9	63,4	62,3

Fuente: INEC, Enemdu, 2003-2009.

Elaboración: Amaluisa, C. y Galindo, E., CSE, 2010.

Gráfico 8
Rezago educativo (Hombres) número

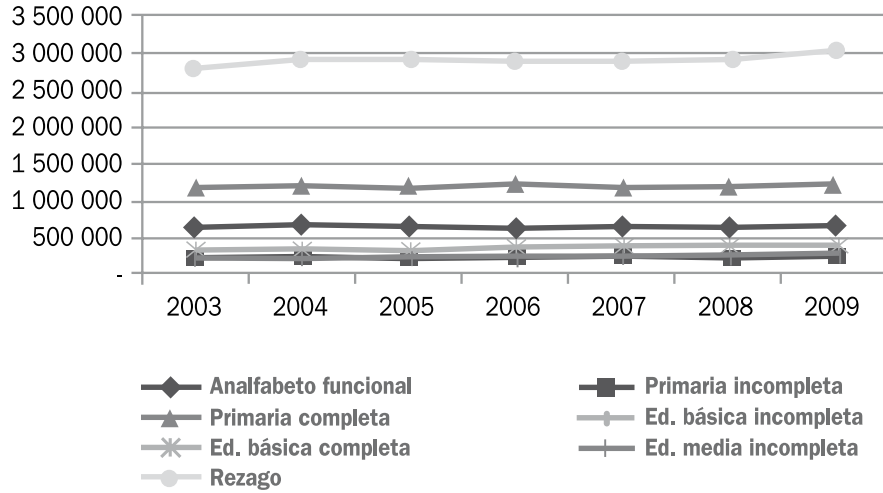
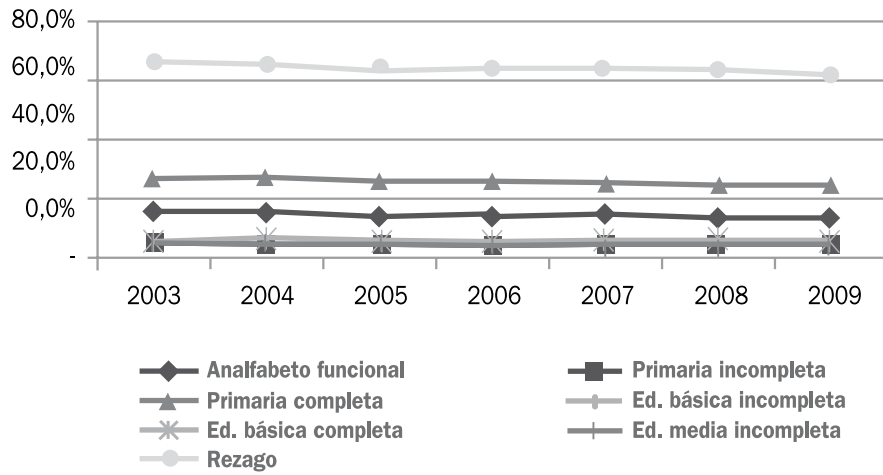


Gráfico 9
Rezago educativo (Hombres) porcentaje



Cuadro 14 Rezago educativo general, según sexo
Mujeres
Período 2003-2009

Año		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Analfabeto funcional	Número	809 165	834 912	813 334	832 990	814 968	859 667	891 650
	%	18,6	18,3	17,6	17,7	17,1	17,2	17,3
Primaria incompleta	Número	224 927	222 863	224 515	224 630	243 981	227 801	237 636
	%	5,2	4,9	4,9	4,8	5,1	4,6	4,6
Primaria completa	Número	1 080 225	1 124 433	1 114 040	1 141 428	1 128 471	1 181 270	1 189 219
	%	24,8	24,7	24,2	24,2	23,7	23,7	23,0
Ed. básica incompleta	Número	241 007	244 883	253 705	252 128	255 172	252 037	257 756
	%	5,5	5,4	5,5	5,3	5,4	5,0	5,0
Ed. básica completa	Número	310 330	338 490	314 744	343 948	351 385	370 587	334 635
	%	7,1	7,4	6,8	7,3	7,4	7,4	6,5
Estudiante de media	Número	110 465	114 187	163 638	145 920	159 875	175 262	190 563
	%	2,5	2,5	3,6	3,1	3,4	3,5	3,7
Ed. media incompleta	Número	193 777	214 631	231 071	234 435	220 961	237 346	255 066
	%	4,4	4,7	5,0	5,0	4,6	4,8	4,9
Ed. media completa	Número	1 388 857	1 462 617	1 494 385	1 537 573	1 592 648	1 689 133	1 809 172
	%	31,9	32,1	32,4	32,6	33,4	33,8	35,0
Total	Número	4 358 752	4 557 014	4 609 433	4 713 052	4 767 462	4 993 104	5 165 697
	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Rezago	Número	2 859 431	2 980 211	2 951 410	3 029 559	3 014 939	3 128 708	3 165 962
	%	65,5	65,4	64,0	64,3	63,2	62,7	61,3

Fuente: Enemdu, 2003-2009.

Elaboración: Amaluisa, C. y Galindo, E., CSE, 2010.

Gráfico 10
Rezago educativo (Mujeres) número

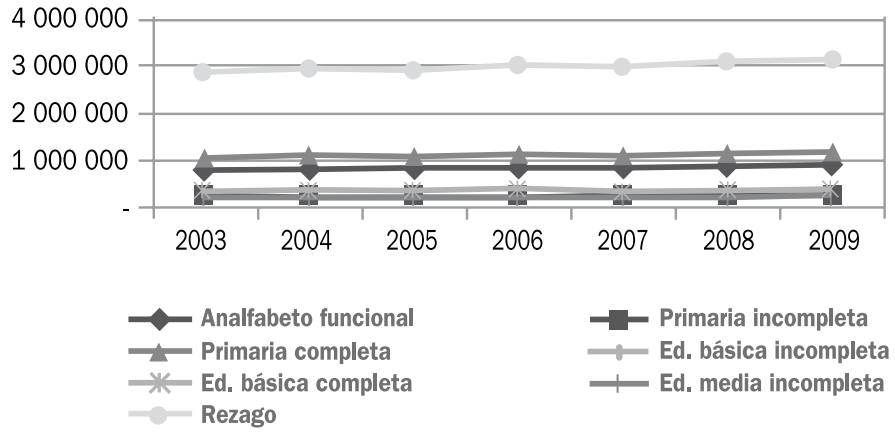
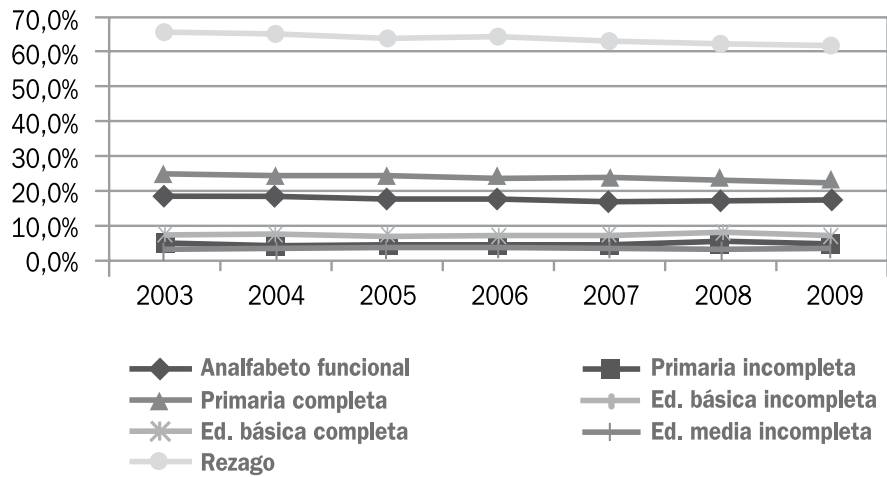


Gráfico 11
Rezago educativo (Mujeres) porcentaje



• **Rezago educativo según área de residencia**

La distribución del rezago educativo según área de residencia evidencia la asimetría que existe entre las ciudades y el campo. El 83,8% de la población de quince y más años de edad, que vive en el área rural, tienen algún grado de rezago educativo, frente al 51,4% de la población del mismo grupo etario de las ciudades.

Cuadro 15 Rezago educativo según área de residencia

Año	Rezago rural		Rezago urbano	
	Número	%	Número	%
2003	2 433 103	88,5%	3 236 381	55,3%
2004	2 436 625	87,7%	3 417 229	55,6%
2005	2 509 934	86,7%	3 318 732	53,7%
2006	2 546 994	86,7%	3 390 167	53,8%
2007	2 554 266	86,1%	3 361 072	53,0%
2008	2 601 187	84,5%	3 477 246	52,9%
2009	2 702 304	83,8%	3 497 518	51,4%

Gráfico 12
Rezago educativo (Área rural)

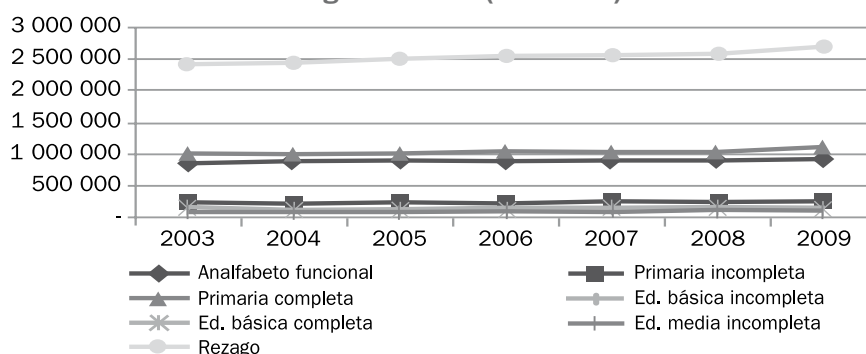


Gráfico 13
Rezago educativo (Área rural) Porcentaje

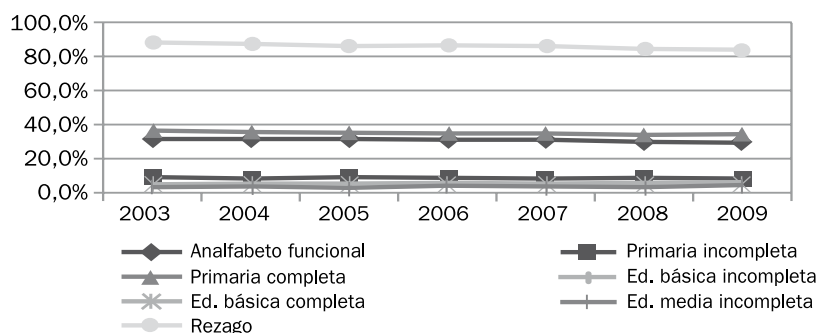


Gráfico 14
Rezago educativo (Área urbana)

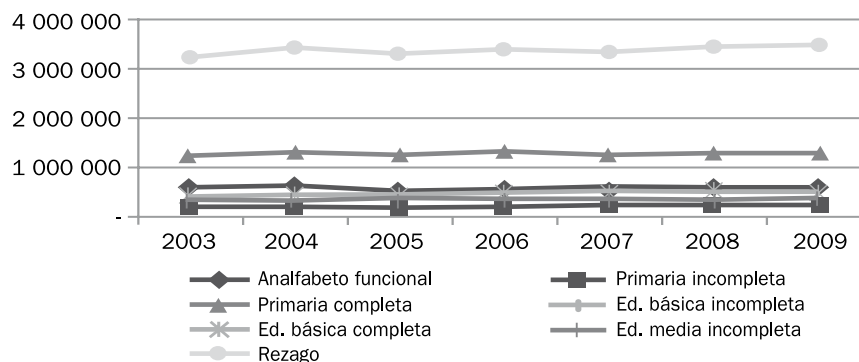
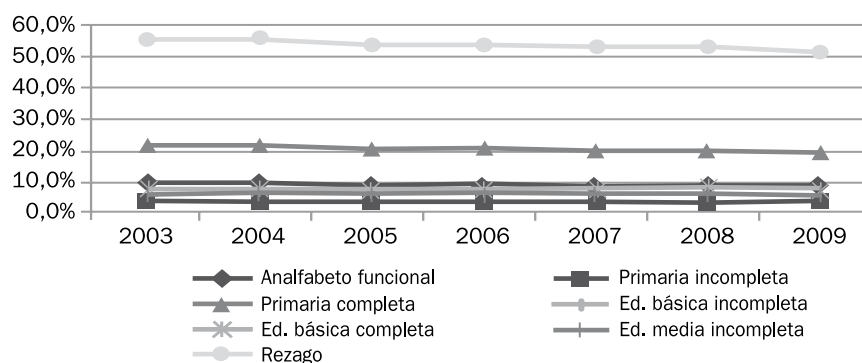


Gráfico 15
Rezago educativo (Área urbana) Porcentaje



• **Rezago educativo según etnia**

La distribución del rezago educativo según etnia considera dos grandes grupos: blanco o mestizo e indígena. La asimetría es semejante a la constatada entre el campo y la ciudad. El 83,3% de rezago corresponde a la población indígena, en tanto el 59,8% concierne a la población blanco o mestiza. No hay datos para establecer el rezago educativo entre afroecuatorianos, ni por pueblos y nacionalidades indígenas.

Cuadro 16 Rezago educativo según etnia

Año	Blanco o mestizo		Indígena	
	Número	%	Número	%
2003	4 823 097	63,5%	576 512	89,6%
2004	5 112 065	63,5%	532 693	90,0%
2005	5 086 641	62,2%	499 984	86,1%
2006	5 155 796	61,9%	529 387	89,4%
2007	5 099 868	61,3%	520 897	87,4%
2008	5 186 754	60,6%	543 407	87,8%
2009	5 384 782	59,8%	513 205	83,3%

Gráfico 16
Rezago educativo (blancos y mestizos)

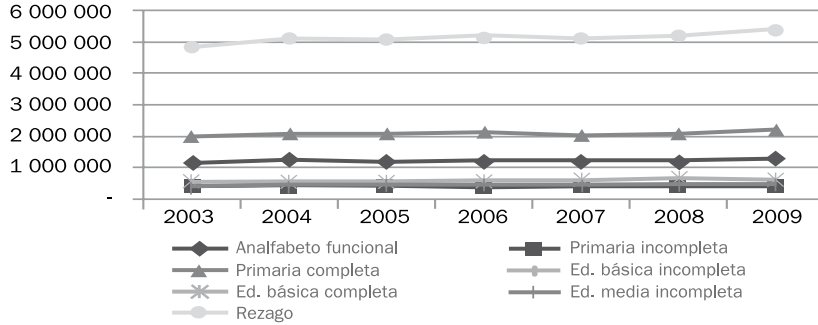


Gráfico 17
Rezago educativo (blancos y mestizos) Porcentaje

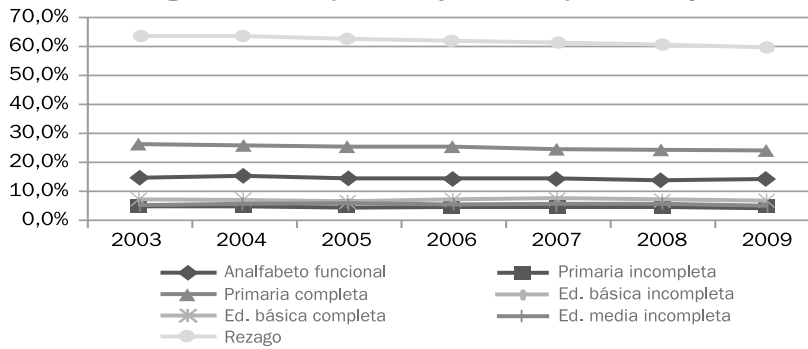


Gráfico 18
Rezago educativo (indígenas)

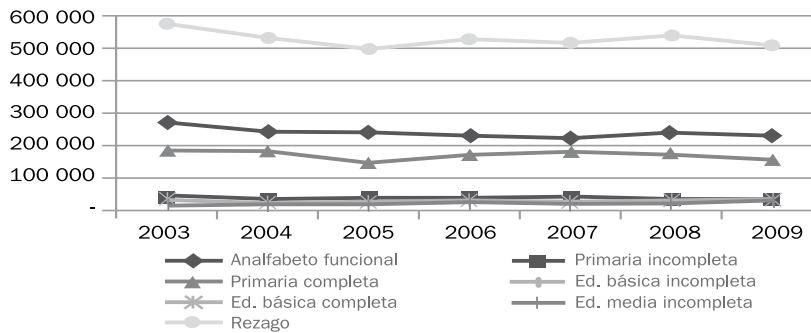
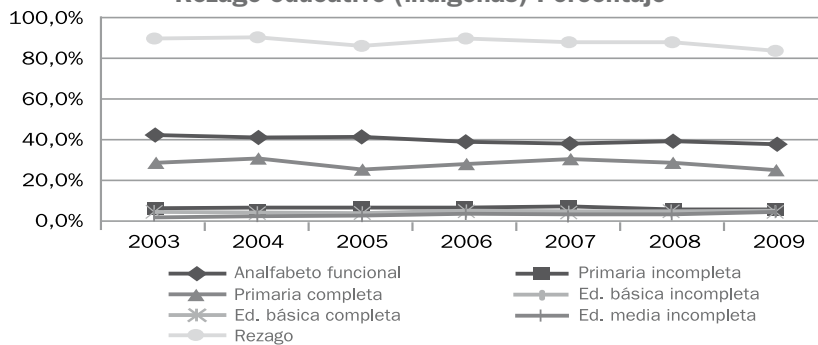


Gráfico 19
Rezago educativo (indígenas) Porcentaje



• **Rezago educativo en Quito y Guayaquil**

Quito y Guayaquil son dos grandes ciudades que reciben constantemente la migración de personas que salen tanto de otras ciudades más pequeñas como del área rural. El 35,7% de la población de quince y más años de edad tiene algún grado de rezago educativo, lo que equivale a 447 367 habitantes, casi una cuarta parte del total de la población del Distrito Metropolitano.

Cuadro 17 Rezago educativo en Quito y Guayaquil

Año	Quito		Guayaquil	
	Número	%	Número	%
2003	465 399	43,3	762 726	53,0
2004	464 507	41,6	820 184	54,5
2005	496 648	43,8	794 579	52,4
2006	499 725	43,0	822 741	53,8
2007	478 916	41,5	808 601	52,7
2008	496 624	42,3	814 441	51,4
2009	447 367	35,7	840 934	52,8

Gráfico 20
Rezago educativo (Quito)

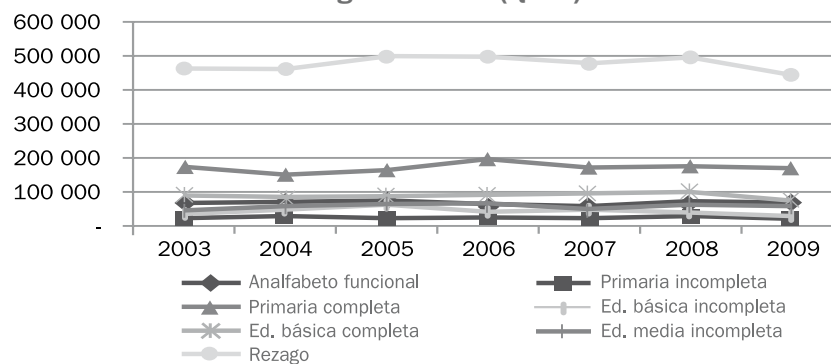


Gráfico 21
Rezago educativo (Quito) Porcentaje

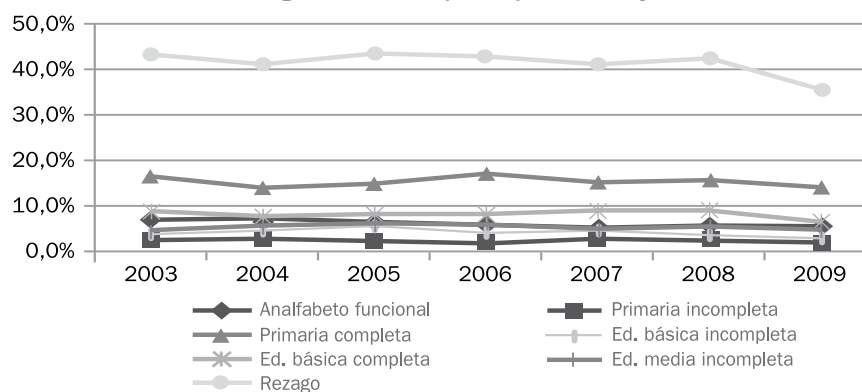


Gráfico 22
Rezago educativo (Guayaquil)

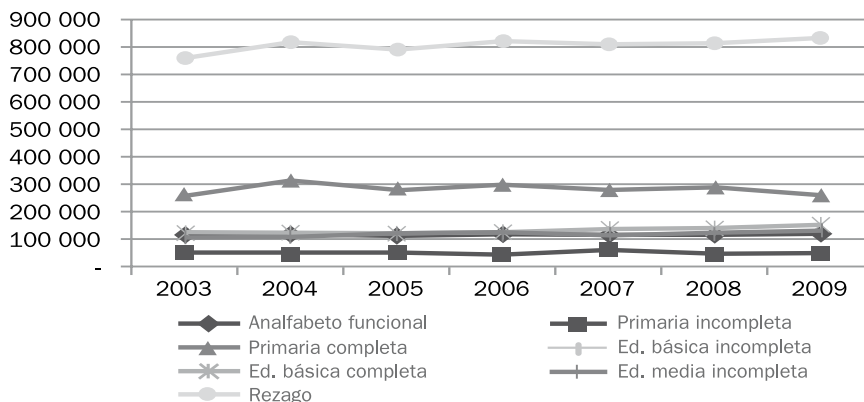
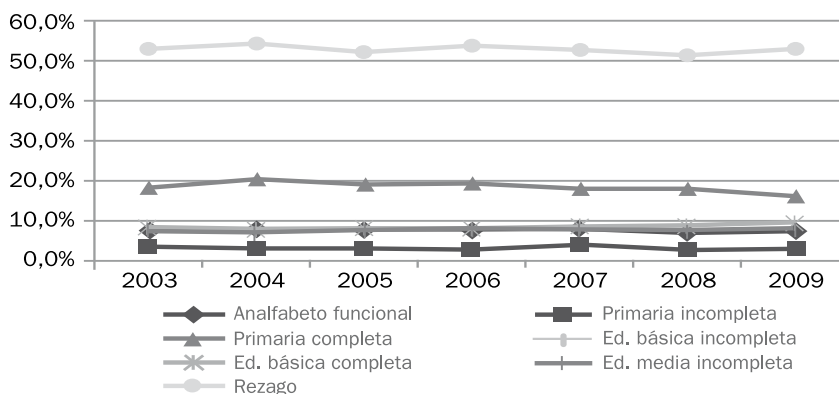


Gráfico 23
Rezago educativo (Guayaquil) Porcentaje



• **Rezago educativo según grupos de edad**

La distribución del rezago educativo según los rangos de edad: 15 a 39 años, 40 a 64 años y 65 y más años, muestra que el analfabetismo es más frecuente entre la población que tiene 40 y más años de edad, esto es, tienen un rezago extremo y alto. En cambio, el grupo de 15 a 39 y de 40 a 64 se ubica en el rango del rezago medio y bajo.

Políticas educativas a nivel cantonal que focalicen la demanda y articulen al mayor número de ofertas calificadas permitirían atender este complejo grupo humano. Como un ejemplo se presenta la situación del rezago educativo en 2009 y en 2003, de manera que se observe que existe un crecimiento de las cifras absolutas, aunque porcentualmente disminuye muy lentamente. Esto se debe a la ausencia de políticas públicas nacionales y seccionales, que superen la tradición alfabetizadora como programas “estrella” que expresen la voluntad inclusiva de los gobernantes.

Cuadro 18 Rezago educativo según grupos de edad
Período 2009

Nivel educativo/ grupos de edad	2009					
	15 a 39 años		40 a 64 años		65 años y más	
	Número	%	Número	%	Número	%
Analfabeto funcional	277 365	5,2%	691 790	20,2%	606 485	48,3%
Primaria incompleta	181 370	3,4%	187 452	5,5%	100 704	8,0%
Primaria completa	1 095 450	20,5%	995 019	29,0%	331 234	26,4%
Ed. básica incompleta	384 523	7,2%	134 716	3,9%	22 398	1,8%
Ed. básica completa	468 645	8,8%	171 532	5,0%	30 531	2,4%
Estudiante de media	353 962	6,6%	-	0,0%	-	0,0%
Ed. media incompleta	379 005	7,1%	121 047	3,5%	20 554	1,6%
Ed. media completa	2 211 206	41,3%	1 123 937	32,8%	143 789	11,5%
Total	5 351 527	100,0%	3 425 494	100,0%	1 255 695	100,0%

Fuente: Enemdu 2003-2009.

Elaboración: Amaluisa, C. y Galindo, E., CSE, 2010.

Cuadro 19 Rezago educativo según grupos de edad
Período 2003

Nivel educativo/ grupos de edad	2003					
	15 a 39 años		40 a 64 años		65 años y más	
	Número	%	Número	%	Número	%
Analfabeto funcional	361 267	7,1%	663 359	24,5%	433 158	51,7%
Primaria incompleta	191 677	3,8%	171 993	6,4%	74 314	8,9%
Primaria completa	1 275 333	25,2%	779 733	28,8%	199 880	23,9%
Ed. básica incompleta	399 508	7,9%	88 876	3,3%	12 500	1,5%
Ed. básica completa	458 495	9,1%	135 374	5,0%	15 915	1,9%
Estudiante de media	235 259	4,6%	-	0,0%	-	0,0%
Ed. media incompleta	323 322	6,4%	74 778	2,8%	10 004	1,2%
Ed. media completa	1 816 881	35,9%	791 524	29,3%	92 191	11,0%
Total	5 061 741	100,0%	2 705 637	100,0%	837 961	100,0%

Fuente: Enemdu 2003-2009.

Elaboración: Amaluisa, C. y Galindo, E., CSE, 2010.

4 Conclusiones

Un problema bien planteado es un problema medio resuelto.

Anónimo⁶

El estudio sobre el rezago educativo en Ecuador, como se ha expresado en el capítulo 3, ha procurado construir una base informativa que documente lo que de manera empírica se ha venido sosteniendo desde hace dos décadas, esto es, desde 1989, cuando concluyó la Campaña de Alfabetización Monseñor Leonidas Proaño. En esa época se hablaba de la existencia de tres millones de personas de más de quince años de edad con baja escolaridad, incluyendo en esa cifra a la población analfabeta pura y funcional, que no logró atender la campaña.

Todas las administraciones, sin faltar ninguna, desde esa época hasta la fecha, no han dado atención a la investigación, la planificación subsectorial documentada, la formulación e implementación de una política pública coherente con la realidad educativa de este enorme segmento de la población ecuatoriana, urbana, rural, de ambos sexos, blanca, mestiza, indígena y afroecuatoriana. Los distintos Gobiernos han desoído o, pese a conocer la situación, han preferido enfocarse en la alfabetización a raudas velocidades o no hacer nada.

La ausencia de información impide realizar reflexiones objetivas sobre el acierto o desacierto del Ministerio de Educación y su política de creación de establecimientos fiscales, fiscomisionales y privados de educación a distancia, enfocada en la oferta de estudios equivalentes al

6 Tomado de Blanco, R. G. 2006.

séptimo año de educación básica, al ciclo básico o el equivalente al décimo año de educación básica y al bachillerato. Se desconoce el número de este tipo de establecimientos y cuántas personas han ingresado, se han promovido, graduado o certificado, retirado o repetido. Lo que se conoce por denuncias públicas es la existencia de un mercado grande que demanda educación, o que busca por cualquier medio lícito o ilícito un certificado o un título, dado que este constituye un requisito para la obtención de un trabajo.

Las cifras que se presentan reafirman el hecho de que el rezago educativo es un problema vigente en Ecuador, voluminoso y difícil de manejar, sobre todo si no se logra plantear adecuadamente el problema. Hasta ahora ha estado mal planteado el problema y, en lugar de disminuir el rezago educativo, este se ha acumulado.

Un artículo publicado por el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y El Caribe (Preal), en marzo de 2001, señalaba que el rezago educativo es un problema de casi todos los países de América Latina.

No quiere decir “mal de muchos...”, sino alertar a los tomadores de decisiones y a la ciudadanía vigilante, que esta condición menoscaba las intenciones de incorporar al desarrollo de los países a casi la mitad de la población en plena edad productiva, que no ha estudiado ni podrá estudiar si los Gobiernos no resuelven la inercia en el tema.

México y Brasil son dos países, de los más grandes, diversos y complejos, que han abordado durante las dos últimas décadas este problema que aqueja en especial a la población de zonas rurales e indígenas.⁷ Asimismo, en la última década, Colombia, El Salvador, Costa Rica, Panamá, Honduras y Guatemala han tratado de llevar a cabo algunas estrategias como las telesecundarias mexicanas o el programa del Centro de Ensino Tecnológico de Brasilia (Ceteb).⁸ México ha creado ofertas de educación virtual para su población migrante y encarcelada en Estados Unidos. Otras experiencias basadas en modelos diversos también se han desarrollado en Iberoamérica.

Desde un punto de vista sociopolítico, el rezago educativo se entiende como el resultado de múltiples factores extraeducativos asociados: pobreza, desatención de los Gobiernos, baja inversión en educación. Lo

7 *Preal. Programas para reducir el rezago educativo en la enseñanza primaria. Formas & Reformas de la Educación, Serie Mejores Prácticas, Año 3, Nº 7. Santiago de Chile. 2001.*

Recuperado de: <http://www.yorku.ca/hdrnet/images/uploaded/mejores.pdf> (15.07.2010 | 11:59).

8 El Programa Ceteb se creó en 1968 y tiene más de 40 años de experiencia en el desarrollo de soluciones educativas diversas, empleando metodologías y tecnologías pioneras en Brasil.

Recuperado de: <http://www.ceteb.com.br> (22.07.2010 | 12:56).

propio ocurre con el análisis que se suele realizar con respecto a la persistencia del analfabetismo adulto. Se observan y analizan estos dos problemas desde las políticas sociales, dejando ausente la exploración de las políticas públicas educativas encaminadas a ofrecer alternativas que garanticen el 100% de cobertura, que en cada establecimiento se asegure una alta calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje, y que los resultados evaluativos de la gestión de los servicios demuestre que cumplen los parámetros de eficiencia y calidad.

Si bien los factores sociales asociados son reales e importantes, el rezago educativo necesita analizar los factores intraescolares, que inciden, de una parte, en el ausentismo, deserción y bajo rendimiento en la escuela básica de niños, y de otra parte, en los programas alternativos o acelerados para jóvenes y adultos. Estos factores intraescolares también deben considerar la influencia de la ausencia de políticas específicas que lo atiendan, lo que redundaría en una débil asignación presupuestaria, ausencia de investigación sobre el problema, tradicionalismo político centrado en resultados numéricos, independientemente de la calidad de los aprendizajes.

56

Tanto en el caso de la niñez y la adolescencia que va quedando rezagada como de los jóvenes y adultos sin ninguna educación o con baja escolaridad, es preciso comprender las dos dimensiones del problema: lo social y lo intraeducativo, lo que incluye las políticas, la inversión, la gestión y la calidad. Lo que importa no solamente es a cuántos niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos se brindan oportunidades de acceso, sino también si los programas donde participan garantizan la permanencia y conclusión exitosa de los estudios.

Los países que se han tomado más en serio el problema son aquellos que han tratado de explorar estrategias que mejoren la educación básica, media y tecnológica del recurso humano en edad de producir. También se han ocupado con más rigurosidad la disminución del costo que causa al Estado la pobreza. Políticas igualmente sostenidas se han enfocado para elevar el nivel de emprendimiento individual y asociativo. Todo esto, vinculado de un modo integral, se ha traducido en políticas públicas de educación de jóvenes y adultos que combinan el quehacer del Ministerio de Educación con las estrategias de otras dependencias gubernamentales, tanto del poder central como de los gobiernos seccionales autónomos.

El Plan Nacional del Buen Vivir expresa que es un objetivo primordial del Gobierno la inclusión social, la calidad de la educación y el desarrollo económico de todas las personas. Seis millones de ecuatorianos y ecuatorianas, sin educación o con baja escolaridad, son parte de una barrera

para el buen vivir. Aquí es donde se encuentra un espacio para vincular el principio rector del buen vivir, adoptado por la Constitución ecuatoriana, con la necesidad de reformar el sistema educativo básico y medio, abriendo un gran paréntesis para atender a la población que está fuera o va quedando fuera del mismo.

La Secretaría de Nacional de Planificación (Senplades) es la primera entidad del Gobierno que necesita conocer a fondo esta realidad, para adelantar estudios que lleguen al nivel cantonal y parroquial, pues allí es donde se tienen que generar las estrategias para atender el problema. Esta debería ser la tónica de la política pública nacional: pensar nacionalmente y actuar localmente.

Según informaciones no confirmadas, se conoce que el Gobierno nacional quiere generalizar el Programa Yo, sí puedo, como estrategia de atención al problema de la alfabetización y la postalfabetización. A mi juicio, ni este programa, ni ningún otro que se centre en organizar grupos para alfabetizar, está actuando como lo demanda la realidad. En 2006 se inició y quedó trunco un proceso de planificación basado en este enfoque de atención al rezago educativo. Han pasado cuatro años, y el Ministerio de Educación se enfocó en obtener una declaratoria de “Patria libre de analfabetismo”, antes que atender consistentemente la matriz de la problemática educativa de los jóvenes y adultos.

De hecho, la atención del problema del rezago educativo demanda una política de largo plazo, difícilmente solucionable en un solo período de Gobierno, incluso en dos o tres. Si en veinte años se ha duplicado la cantidad de personas rezagadas de la educación, ¿cuántas décadas tomará salir de ello?

Esto significa que se requieren programas eficientes y cualitativamente buenos, no para toda la vida como es el sistema regular, sino como alternativas mientras el sistema educativo regular mejora la oferta y disminuye el número de personas jóvenes y adultas que se quedan fuera del sistema, o que se retiran, repiten o no logran aprender.

La Senplades, el Ministerio Coordinador de la Política Social, el Ministerio de Inclusión Económica y Social y el Ministerio de Educación necesitan comprender la dinámica de la generación y acumulación del rezago educativo, de manera que comprendido el fenómeno puedan articular las políticas públicas en torno a la generación e implementación de una política nacional —integral e integrada— de educación de jóvenes y adultos.

Para empezar, es indispensable que el sistema educativo de educación general básica —de carácter obligatorio—, que atiende a la población entre seis y catorce años, descubra o revele la magnitud de la generación del rezago y los procesos de acumulación. Establecer y dar

seguimiento a las cohortes educativas permite apreciar, a través de los índices de eficiencia terminal, que algo grave está sucediendo con los alumnos en el sistema regular, que en porcentajes altos se convierten en desertores del sistema antes de los quince años, lo que los ubica en potenciales adultos con rezago en etapas posteriores de su vida.

Para ilustrar esta afirmación imaginemos que tenemos dos cohortes. Al observar su comportamiento, podríamos verificar su trayectoria, basados en los datos de eficiencia terminal —número de alumnos que concluyen un nivel entre aquellos que estaban inscritos para cursarlo.

Veremos lo que sucede con el fenómeno de la deserción a lo largo de los nueve años de la educación básica obligatoria.

Esta observación, aplicada a nivel cantonal, urbano y rural, otorgaría cifras que proporcionarían los saldos brutos del rezago, a los cuales habría que practicar las deducciones pertinentes, para establecer los saldos netos del rezago. El saldo neto de los sujetos que se incorporan al rezago lo conforman el saldo bruto menos los individuos que por fallecimiento o migración se restan de la población que atiende, en el territorio nacional, el Ministerio de Educación, a través de su Dirección de Educación Popular Permanente.

58

Basados en los datos proporcionados por la estadística descriptiva expuesta, se puede afirmar, sin duda alguna, que el rezago educativo en Ecuador es un problema grave, tanto por su magnitud como por los sesgos que lo caracterizan. Los resultados enseñan que el tema tiene sustento empírico, que permite decir que el rezago educativo es una condición problemática asociada con espacios geográficos de lento o escaso desarrollo, que afecta de manera diferenciada a los sujetos según su sexo, condición socioeconómica, lugar de residencia y origen étnico.

Además, se pudo observar que el fenómeno ha ido bajando lentamente en términos relativos, pero ha aumentado en términos absolutos en las dos últimas décadas. A partir de estas consideraciones cabría preguntarse cuáles son las causas que han conducido a este crecimiento, así como a la distribución sesgada demostrada por los datos.

Un intento por responder a estas preguntas es comprender la complejidad de factores que influyen para que una persona entre y se mantenga dentro del grupo de población en rezago educativo. Se parte de la consideración de que el problema es multifactorial, pero la edad del individuo juega un papel decisivo, ya que de acuerdo a ella varían considerablemente las condiciones por las que una persona se encuentra y se mantiene en rezago educativo.

Partimos del supuesto de que, tomando como base la edad de la persona, es posible distinguir dos grupos de causas del problema. Un

primer grupo son las causas atribuibles al individuo o a su grupo familiar —que serían exógenas al sistema educativo—, y que se reconoce la incapacidad del sistema educativo para su transformación. Otro grupo de factores que sí están directamente vinculados al desempeño de las instituciones que se ocupan de la prestación de programas educativos para jóvenes y adultos, sea en la fase de gestación o en la de acumulación del rezago, son las que se denominan causas endógenas. A partir de este argumento, el principal objetivo sería combatir las causas endógenas del problema, es decir, aquellas sobre las cuales las instituciones educativas tienen cierto margen de maniobra, como para que se pueda contener o abatir el proceso de acumulación del rezago.

Todas las instituciones educativas fiscales, fiscomisionales, municipales y privadas, requieren instrumentos comunes para involucrarse seriamente en el tratamiento del problema.

Como primera cuestión se requiere establecer un currículo y estándares específicos para alcanzar dos grandes metas de la educación básica de jóvenes y adultos.

En segundo lugar es indispensable diseñar un sistema nacional de evaluación de los aprendizajes, que libere a la población de la rigidez escolarizante y de la irresponsabilidad académica de una libertad creativa mal entendida de los oferentes educativos.

Un tercer asunto constituye la calificación de una multivariada oferta local de servicios educativos, a quienes el Estado debe subvencionar, teniendo como punto de inicio y de salida una evaluación de los aprendices, herramienta que determinará si el Estado debe o no consignar los fondos por los servicios eficientes prestados.

Finalmente se requiere diseñar y aplicar un sistema nacional de registro sistemático, verificable e infranqueable.

Para concluir, nada de lo dicho podrá hacerse, si se encarga a equipos técnicos que responden a viejos patrones de pensamiento sobre la educación de jóvenes y adultos, o a patrones político-clientelares que buscan resultados numéricos, aunque las calidades sean deplorables.

Si bien un problema bien planteado ya tiene a su haber la mitad de la solución, la otra mitad implica un trabajo sostenido, paciente y dotado de rigurosidad científica y académica. La educación de jóvenes y adultos no puede ser vista como un lugar donde cualquier persona cree que puede actuar y dictar cátedra.

Mantener a amplios sectores de la población con escasa preparación solo puede augurar un fracaso del propósito de ser parte de la construcción del propio buen vivir y del desarrollo local y nacional. En lo individual, ser parte de los contingentes de mano de obra barata y vulne-

rable, y en lo colectivo, una porción de capital humano desaprovechada para contribuir al crecimiento sostenible de largo plazo, no solo que pone en peligro la construcción y consolidación de una sociedad más justa e igualitaria, sino que reitera viejas prácticas y visiones sobre un desarrollo de discurso y una fallida democracia.

Las probabilidades de un trabajador que se encuentre en situación de rezago educativo, de elevar su ingreso por la vía de convertirse en un “pensador autónomo” (como mínimo), es prácticamente nula. No es el certificado o el título adquirido politiqueramente lo que se requiere. Si la educación no incide directamente en la reelaboración del sujeto joven o adulto, este se mantendrá esperando que su suerte cambie, o se mantendrá en el sector informal de la economía, tratará de emigrar en busca de un sueño costoso y peligroso, e incluso, podrán algunos dedicarse a actividades ilícitas pero lucrativas.

En suma, se requiere un renovado subsistema de educación de jóvenes y adultos que quiera abatir el rezago educativo y entregar al país personas educadas, aplicando el lema que promueve el Ministerio de Educación: “una educación con calidad y calidez”. Eso implica, en el caso del Ecuador, salir del actual esquema institucional que se encarga de administrar el problema, para evolucionar hacia unas reglas de juego que lleven a solucionarlo.

Bibliografía

- Blanco, R. G. (2006). *La equidad y la inclusión social: uno de los desafíos de la educación y la escuela hoy*. México: REICE - Revista Electrónica Iberoamericana sobre calidad, eficacia y cambio en educación, Vol. 4, Nº 3.
- Senplades. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*. Quito: Senplades.
- Asamblea Constituyente. (2008). *Constitución de la República*. Montecristi: Asamblea Constituyente. PDF.
- Senplades. (2009). *Plan Nacional para el Buen Vivir*. Quito: Senplades. PDF.
- INEC. (2001). *Censo de Población*. Quito: INEC.
- INEC. (2003-2009). *Encuestas Nacionales de Empleo, Desempleo y Subempleo*. Quito: Enemdu.
- Ministerio de Educación. (2006). *Plan Decenal de Educación*. Quito. PPT. Recuperado de <http://www.educacion.gov.ec>
- Pérez, Santiago. (2010). *Validación de la base de analfabetismo en el Ecuador: Estudio cuantitativo y cualitativo acerca de las cifras nacionales de analfabetismo, exploración de hipótesis para el mejoramiento de la política pública*. Investigación y Estudios. Quito: Ministerio de Educación.
- Preal. (2006). *Informe de Progreso Educativo*. Quito, Ecuador: Unicef. PDF.
- Preal. (2001). *Programas para reducir el rezago educativo en la enseñanza primaria*. Santiago de Chile: Formas & Reformas de la Educación, Serie Mejores Prácticas, Año 3, Nº 7. Recuperado de: <http://www.yorku.ca/hdrnet/images/uploaded/mejores.pdf> (15.07.2010 | 11:59).
- Programa Ceteb. (1968). Y Soluciones educativas diversas, empleando metodologías y tecnologías pioneras en Brasil. Recuperado de: <http://www.ceteb.com.br> (22.07.2).
- Tedesco, J. C. (2004). *Igualdad de oportunidades y política educativa, en Políticas educativas y equidad*. Santiago de Chile: Reflexiones del seminario Internacional, pp. 59-68. Fundación Ford, Universidad Alberto Hurtado, Unicef y Unesco.
- Unesco. (2008). *El analfabetismo o la disimulación imposible*. Número especial. Recuperado de http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=44025&URL_DO=DO_PRINTPAGE&URL_SECTION=201.html (02.02.10 | 15:20).
- Unesco. (2009). *La nueva generación de estadísticas sobre competencias en alfabetismo: Implementando el Programa de Evaluación y Monitoreo de la Alfabetización (LAMP)*. Montreal, Quebec, Canadá: Instituto de Estadística de la Unesco. PDF.

El **Contrato Social por la Educación** en el Ecuador es un movimiento ciudadano amplio, diverso y pluralista creado en 2002. Se fundamenta en una perspectiva de defensa y ejercicio de los derechos humanos, particularmente del derecho a la educación, en la equidad de género, generacional y geográfica. Se reconoce en la lucha por la inclusión económica y social y en el respeto a la diversidad y a la interculturalidad.

Objetivos

Tiene por finalidad apoyar la elaboración colectiva y vigilar el cumplimiento de políticas públicas que apunten a la construcción de un nuevo y mejorado proyecto educativo que sustente la edificación de un país solidario, justo, equitativo, competitivo y con pleno desarrollo humano.

Promueve el derecho a la educación de calidad en América Latina y el mundo a través de su acción e integración en movimientos ciudadanos a escala regional y mundial.

Integrantes

Está integrado por ciudadanos y ciudadanas, líderes sociales, comunicadores, editorialistas, deportistas, exministros de educación, rectores de universidades, empresarios, jóvenes, niños, niñas, padres de familia, y más de cien organizaciones no gubernamentales, instituciones de cooperación, federaciones y organizaciones sociales de todo el país. El punto de encuentro de todas estas personas y organizaciones es la suscripción y promoción de la Agenda Ciudadana por la Educación.

Alianzas internacionales

Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (Clade)

Campaña Mundial por la Educación (CME)

Consejo de Educación de Adultos de América Latina (Ceaal)



Rezago educativo: barrera a vencer para el Buen Vivir

Cecilia Amaluisa Fiallos

Rezago educativo: barrera a vencer para el Buen Vivir es un estudio exploratorio que aporta elementos conceptuales y analíticos para dimensionar este problema.

El objetivo principal es informar sobre el estado de situación del derecho a la educación de los jóvenes y adultos en Ecuador, en la perspectiva de incidir en sus políticas públicas.

Los resultados del estudio nos muestran una realidad, reflexionan sobre ella y hacen propuestas para reelaborar el enfoque de atención a la población joven y adulta con rezago educativo y, a partir de ello, construir una política pública que responda a sus necesidades.

Aporta, asimismo, algunos elementos para que los tomadores de decisiones y la ciudadanía comprendan que sin una mirada amplia, proactiva y coherente frente a este problema, niñas, niños, adolescentes, jóvenes y personas adultas continuarán siendo vulnerados en su derecho a la educación.