

LA NECESIDAD DE LA EVALUACIÓN DE LA EFICACIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONALES EN EL MERCADO LOCAL DE FUERZA DE TRABAJO CALIFICADA.

Lic. Rita Macías Zambrano¹.

Universidad Técnica de Esmeraldas Luis Vargas Torres, Ecuador.

rimazao@hotmail.com

Lic. Víctor Souлары Carracedo².

Universidad de Oriente (UO), Santiago de Cuba, Cuba.

vsouлары@eco.uo.edu.cu

RESUMEN:

Este artículo posee como objetivo analizar la necesidad de la evaluación de la eficacia de las políticas públicas educacionales en los mercados locales de fuerza de trabajo calificada en Ecuador. Para el logro del objetivo se emplearon métodos de investigación tales como el método histórico-lógico, utilizado para comprender la evolución histórica de la evaluación de la eficacia de las políticas públicas educacionales; y el método de inducción y deducción, usado para caracterizar la influencia de las políticas públicas educacionales en el mercado de fuerza de trabajo, así como para analizar las manifestaciones concretas del fenómeno estudiado en los ámbitos internacional, nacional y local. Luego de la investigación se demostró que: primero, la formación de fuerza de trabajo calificada es una necesidad imperiosa de la realidad social y económica ecuatoriana, a la que debe dar respuesta las políticas públicas educacionales; y segundo, las principales contradicciones identificadas alrededor de la temática exigen investigaciones comprometidas con el desarrollo social y económico armónico, en el marco legal y político de la Revolución Ciudadana.

Palabras clave:

eficacia-políticas públicas educacionales-fuerza de trabajo calificada.

ABSTRACT:

This article possesses as objective to analyze the necessity of the evaluation of the efficacy of the educational public policies in the local markets of qualified workforce in Ecuador. For the achievement of the objective such investigation methods were used, as the historical-logical method, used to understand the historical evolution of the evaluation of the efficacy of the educational public policies; and the induction and deduction method, used to characterize the influence of the educational public policies in the market of workforce, as well as to analyze the concrete manifestations of the studied phenomenon in the international, national and local stages. After the investigation it was demonstrated that: first, the formation of qualified workforce is an imperious necessity of the Ecuadorian social and economic reality, to which should give answer the educational public politicians; and second, the main identified contradictions around the thematic one demand committed investigations with the harmonic social and economic development, in the legal and political mark of the Civic Revolution.

Palabras clave:

efficacy-educational public policy-qualified workforce

INTRODUCCIÓN

¹ Licenciada en Literatura y Castellano por la Universidad Técnica de Esmeraldas. Máster en Enseñanza Media por la Universidad Técnica de Esmeraldas.

² Licenciado en Economía por la Universidad de Oriente, Cuba. Candidato a Doctora en Ciencias Económicas por la Universidad de Oriente, Cuba. Profesor Asistente de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Oriente, Cuba.

El estudio de las políticas públicas es una disciplina relativamente nueva en las ciencias económicas. Aunque en otras ramas del saber, como la politología y la sociología, han constituido siempre una arista de análisis, el abordaje del impacto de las mismas sobre las decisiones de los agentes económicos, comenzó incipientemente en la macroeconomía keynesiana y ha venido desarrollándose de forma paulatina hasta instituirse como un campo de investigación autónomo y prolífico.

Considerando que las políticas públicas son el resultado de las decisiones de la administración pública para solucionar los problemas sociales, generalmente involucrando objetivos y los medios para alcanzarlos, el análisis de los niveles de eficacia, entendida esta como el grado en el cual las salidas de un proceso cumplen los objetivos propuestos, ha cobrado fuerza en el corpus teórico encargado de la evaluación de las políticas públicas.

Según consta en la Ley Orgánica de Educación de Ecuador, en su artículo 2, *“la educación es un derecho fundamental que permite la realización de otros derechos humanos. Es condición necesaria para alcanzar el bienestar y el buen vivir y factor clave para la felicidad de las personas y el desarrollo humano, el crecimiento económico, el cuidado ambiental, la promoción de la democracia, de la ciudadanía responsable, la cohesión, equidad e inclusión social, la afirmación de las identidades y el robustecimiento de las culturas”*.¹

Esto explica, que a las políticas públicas educacionales ecuatorianas, en los marcos del Plan Nacional de Desarrollo, se les exija: *“mejorar progresivamente la calidad de la educación, con un enfoque de derechos, de género, intercultural e inclusiva, para fortalecer la unidad en la diversidad e impulsar la permanencia en el sistema educativo, la culminación de los estudios y la formación de profesionales con una alta calificación”*.²

Las exigencias fundamentales de la política pública educacional en Ecuador, se concentran en la educación terciaria dado que cifras estimadas colocan la demanda potencial de estudios universitarios en algo menos de dos millones de estudiantes para 2025, dado el crecimiento pronosticado de la Población Económicamente Activa (PEA). *“Las proyecciones (...) prevén que la PEA aumente a una velocidad promedio anual de 2,2%. Esto implicará que cada año, en promedio, se integren a la fuerza laboral alrededor de 170.000 personas. Siendo así, solo mantener la actual tasa de desempleo –alrededor del 7%–, requerirá crear 154.000 empleos anuales. Ecuador es uno de los países latinoamericanos con menores coberturas de educación superior, es, entonces, una prioridad aumentar el acceso a este nivel educativo.”*³

Lo anterior demuestra que uno de los criterios de medida esenciales en la eficacia de las políticas públicas educacionales en Ecuador, es el grado en el que la misma es capaz de garantizar que la PEA reciba la inyección precisa de fuerza de trabajo calificada para garantizar los niveles de productividad necesarios para impulsar el crecimiento económico, y consecuentemente, el desarrollo integral de la nación.

A pesar de ello, las autoridades públicas ecuatorianas no disponen del instrumental necesario para evaluar este particular. La bibliografía especializada es profusa en métodos analíticos de evaluación de la eficacia de las políticas públicas en general, y de las educacionales en particular, sin embargo, no ha profundizado sobre la evaluación de la misma en la satisfacción de las necesidades de los mercados locales de fuerza de trabajo calificada.

Por ello, no siempre se evalúa, con el rigor que esto exige, la eficacia de las políticas públicas en esta dirección, por lo que limita satisfacer óptimamente las demandas de fuerza de trabajo calificada en el territorio. De ahí que el objetivo de este artículo sea *analizar la necesidad de la evaluación de la eficacia de las políticas públicas educacionales en los mercados locales de fuerza de trabajo calificada en Ecuador*.

DESARROLLO

La bibliografía especializada ha reflexionado profundamente sobre la conceptualización de las políticas públicas. Así pueden encontrarse los siguientes conceptos: “programas de acción de una autoridad pública en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico” (Y. Meny y J.C. Thoenig: 1989); “orientación intencionalmente seguida por un actor o por un grupo de actores al tratar un problema o una cuestión que les concierne” (J.E. Anderson: 1990); “conjunto de decisiones interrelacionadas adoptadas por un actor o un conjunto de actores políticos, concernientes a la selección de objetivos y los medios para alcanzarlos, en el marco de una situación específica” (W. Jenkins: 1978); “conjunto de decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y

el propio gobierno consideran prioritarios" (M. Tamayo: 1997); y "programa general de acción conformado principalmente por recursos y productos" (R. Rose y P. Davies: 1994).

El análisis etimológico del término política (derivado del anglicismo policy), indica, por una parte, que dicho término hace referencia a una decisión relativa a la selección de una alternativa con respecto a la dirección de una sociedad. Por otra parte, indica que este término está estrechamente ligado a la racionalidad, y por ello tener una política implica tener argumentos relativos a la comprensión y las posibilidades de solución de un problema público. Esto permite observar como cierto grado de racionalidad es inherente y/o connatural a la producción de políticas públicas. Es decir, el punto de partida de elaborar y de analizar una política pública es mejorar racionalmente la solución de los problemas públicos, y así intentar hacer realidad el mito del Estado eficiente (Orar: 1989).

Independientemente de las diferencias en las conceptualizaciones, todas coinciden en que la política pública es la acción intencional de la administración pública⁴ para satisfacer necesidades sociales, a través del cumplimiento de objetivos específicos.

Por la enorme significancia que encierra el accionar de una política pública, la evaluación de sus resultados ha constituido una preocupación ingente en las investigaciones sobre el particular. En términos generales, la evaluación pretende determinar hasta qué punto la actividad gubernamental, definida ampliamente como una política pública, afecta hacia el futuro la actividad política, por qué lo hace, de qué manera y hasta qué punto. De la respuesta a este tipo de cuestiones se aprende hasta qué punto se justifica la actividad gubernamental, de qué manera y en qué medida, para así poder avanzar en el conocimiento acerca de la forma de responder a las necesidades ciudadanas y aproximarse al ideal de un Estado efectivo, eficaz y eficiente.

En ese sentido se ha avanzado bastante en términos de instrumentos que permitan la evaluación de las políticas públicas. Las políticas públicas tienen una gran complejidad. Por eso, para diseñar, implementar, monitorear, evaluar y analizar, la gestión y aplicación de las políticas públicas, se acostumbra tener sólo tres exigencias básicas: la tríada eficiencia-eficacia-efectividad, la democracia, y la gobernabilidad.

Nótese que el desempeño de toda administración pública debe ser juzgado con el criterio de la efectividad que se desglosa y se descompone a su vez, en el doble concepto de la eficacia (la habilidad para hacer las cosas correctas) y la eficiencia (la habilidad para hacer las cosas correctamente)⁵. O sea, la efectividad (hacer las cosas correctas de forma correcta) se compone de una variable interna (la eficiencia) y una externa (la eficacia), relacionando y dando sentido a ellas. Pero, ni el más alto grado de eficiencia posible, podrá compensar una selección errónea de los objetivos. Por eso, la eficiencia de las políticas públicas no puede aparecer aislada, sino que depende de la eficacia. En fin, la eficacia es la relación entre los resultados logrados y los resultados propuestos, o sea permite medir el grado de cumplimiento de los objetivos planificados.

En esa dirección, tanto la doctrina académica como la propia reflexión interna de los gestores públicos parecen estar de acuerdo en la necesidad de incorporar instrumentos de evaluación en la gestión de las políticas y las administraciones públicas, pero se avanza muy poco en el tema (Subirats: 2005).

Lo anterior se refuerza con el hecho de que ninguna investigación, intenta demostrar, con un enfoque marxista, cómo las políticas públicas favorecen los intereses del capital y constatan la falta de autonomía del Estado. En palabras de uno de sus críticos: "las disciplinas que intentan racionalizar la acción pública son falibles: no pueden resolver los conflictos de valor o de interés, no pueden saber siempre qué problemas atacar ni determinar soluciones ideales, y por lo general sus resultados son lentos y costosos".⁶

Las políticas públicas educacionales orientadas a la educación terciaria poseen un claro indicador de eficacia ligado a los mercados de fuerza de trabajo. Las universidades, a través del cumplimiento de su función sustantiva básica: la formación y superación del talento humano, se convierten en la matriz creadora de la fuerza de trabajo más calificada que entra como oferta en dichos mercados.

Por ello, las políticas referidas a ellas, poseen una alta incidencia en las situaciones de equilibrio o desequilibrio de los mercados laborales, dado que inciden directamente y en forma proporcional sobre la creación de oferta de trabajo altamente calificada.

En el caso específico de las políticas educacionales referidas a la educación superior en Ecuador, debe agregarse que la educación superior es regida y orientada, en sus fundamentos básicos, por los lineamientos y concepciones que caracterizan a un Estado social de derecho, establecido por el mandato constitucional vigente en el país. Le corresponde al Estado su fomento, inspección y vigilancia, así como propiciar el espacio de participación de la sociedad en su direccionamiento específico y contribuir con su concurso a definir la educación superior como un ámbito de interés común, colectivo y abierto.

En consideración a que la política pública es aquella que determina los lineamientos de la acción, con base en un conocimiento racional de la realidad y la participación democrática de los interesados, el direccionamiento estratégico de los programas, políticas, proyectos y toma de decisiones de la educación superior, deberán enmarcarse en esta concepción, construida con una visión de largo plazo, entendiendo lo público como lo colectivo, lo manifiesto y lo abierto.

Según cifras del Consejo Nacional de Educación Superior, pese al incremento de universidades privadas en los últimos años, el 76,6 % del estudiantado está matriculado en universidades públicas, lo que demuestra que la mayor fuente de generación de fuerza de trabajo calificada es la universidad pública.⁷

No obstante, cualquier herramienta metodológica que intente suplir el vacío detectado en la ciencia, no puede ignorar las deficiencias de enfoque típicas de los estudios revisados. Un modelo realmente pertinente y objetivo, debe estudiar a fondo, y tomar en consideración, las características especiales que posee la fuerza de trabajo, no como solo como categoría económica del modelo neoclásico de mercado de trabajo, sino también, y sobre todo, como mercancía especial de la doctrina marxista.

En esa dirección el problema de la eficacia de las políticas públicas educacionales para los mercados de fuerza de trabajo calificada, debe ser abordado, no en la búsqueda de cuán rápido logran equilibrar el mercado de trabajo y ofrecer espacio a las grandes empresas capitalistas que demandan ávidas este tipo de fuerza de trabajo, sino en qué medida logran ofrecer una fuerza de trabajo que, por medio de una alta calificación, ayuda a resolver los problemas del desarrollo equitativo y sistémico de la nación.

Esta investigación se inserta en la plataforma económica de la Revolución Ciudadana, la que defiende los intereses clasistas de los estratos más desposeídos y proclama el socialismo del siglo XXI como garantía de desarrollo socioeconómico para la nación ecuatoriana. Reafirmando lo anterior, en el Plan Nacional para el Buen Vivir, la Estrategia de Cambio V titulada Transformación de la educación superior y transferencia de conocimiento en ciencia, tecnología y educación se apuntala en que “se hace prioritaria una transformación profunda del sistema de educación superior que posibilite la formación de profesionales y académicos para utilizar, explotar y producir las TIC evitando, así, el apareamiento de cuellos de botella que limiten la productividad sistémica (...); implementar una reforma educativa orientada hacia el mejoramiento de la calidad de la educación pública (...); la educación superior es un poderoso agente de potenciación de las capacidades ciudadanas, cuando genera contextos apropiados para el desarrollo de libertades positivas, con énfasis en la investigación científica y el desarrollo tecnológico, de manera que incida en la reconversión del régimen actual de desarrollo”⁸.

Uno de los mayores obstáculos a la hora de solucionar el problema identificado es el conjunto de contradicciones que giran a su alrededor entre las que cabe destacar:

- La necesidad de fuerza de trabajo calificada contra el abaratamiento de costos laborales.

Si bien es innegable que las realizaciones de trabajos complejos precisan de un nivel de preparación de la fuerza de trabajo más elevado, esto presupone un crecimiento de los niveles salariales que se les deben abonar a este tipo de trabajadores, lo que atenta contra los intentos continuados de los empresarios de reducir los costos laborales, esencialmente los salariales. Lo anterior motiva que en no pocas ocasiones, las empresas prescindan de la fuerza de trabajo calificada de más alto nivel de preparación técnica y profesional, contratando obreros no calificados a los que se les paga menor salario, pero que no aportan al desarrollo territorial en la medida necesaria.

- Las exigencias de evaluación rigurosa de idoneidad profesoral y las restricciones presupuestarias de las universidades

Dentro de las principales exigencias del marco institucional contemporáneo en Ecuador, está la de contar, a mediano plazo, con universidades que posean un personal docente altamente calificado para la enseñanza superior, lo que ha motivado la imposición por parte de las autoridades gubernamentales de procesos de evaluación del desempeño profesoral con altos estándares de rigurosidad, acorde a la necesidad de “implementar una reforma educativa orientada hacia el mejoramiento de la calidad de la educación pública”³, y así cumplir las pretensiones de poseer un sistema universitario líder en Latinoamérica. Sin embargo, estas evaluaciones rigurosas solo pueden ser realizadas por entidades especializadas en este tipo de tarea, cuyos honorarios escapan en la mayor parte de los casos, a los presupuestos de que disponen las universidades públicas para contratar servicios de terceros. A pesar de ello, y del interés gubernamental, no se han conciliado estos intereses y el problema ha pasado a ser solo de las universidades que tienen que sufragar estos gastos de sus propios recursos, aunque no alcancen para ello.

- La demanda de fuerza de trabajo calificada y la capacidad de oferta de las universidades.

El desarrollo nacional en Ecuador ha identificado la necesidad de suministrar fuerza de trabajo altamente calificada a los mercados de trabajo, para acometer las exigencias de competitividad de la contemporaneidad. Sin embargo, formar fuerza de trabajo calificada del más alto nivel, precisa personal docente y científico en los centros de formación (universidades) que cuenten con la capacidad y las competencias necesarias para transmitir acertadamente ese conocimiento, de lo que adolecen muchas de las universidades públicas ecuatorianas. Lo anterior ha motivado la respuesta gubernamental de prescindir de aquellos profesores universitarios que no cuenten con el nivel requerido de superación científica y docente, creando espacios vacíos en las plantillas y por consiguiente, provocando una insuficiencia de oferta de calificación.

- Las aspiraciones políticas de la oposición profesoral y la construcción del futuro compartido.

Las universidades públicas ecuatorianas se enfrentan a duros procesos políticos en los que la oposición profesoral a la dirección universitaria se opone abiertamente a todos los procesos de desarrollo propulsados por el ejecutivo académico. Lo anterior, no solo impide la concertación de intereses y la creación de áreas de consenso que faciliten la construcción de un futuro compartido, sino que además, hacen del escenario presente una dura batalla campal en la que los múltiples enfrentamientos dificultan el correcto accionar de los procesos sustantivos, la calidad de la enseñanza y afectan la eficacia de cualquier política educacional

- El cierre de universidades sin calidad profesoral y la formación inconclusa de los estudiantes

El proceso antes descrito de elevación a ultranza de la validez de la enseñanza superior, ha motivado, hasta la fecha, el cierre definitivo de más de diez universidades en el país. Esta decisión, tomada al margen de los intereses de la comunidad universitaria, provoca una grave anomalía social al poner en la calle no solo a los profesores que quedan en paro, sino a un conjunto elevado de estudiantes que no son culpables de la baja profesionalidad de sus profesores, y que quedan sin amparo legal, fuera del sistema universitario.

- La oferta de capacitación de la universidad privada y la oferta de capacitación de la universidad pública.

La capacitación de fuerza de trabajo, es una actividad que se acomete en cualquier universidad, sea pública o privada, pero su objetivo es diametralmente opuesto en cada una de ellas. En el caso de las universidades privadas, la formación de fuerza de trabajo calificada es entendida como un medio expedito de obtener altas ganancias, sin tomar en consideración cuál es el destino final de su portador en el proceso de la producción de bienes y servicios, y de la creación de riquezas. Por otro lado, la universidad pública, entiende la formación de fuerza de trabajo calificada como el medio del que dispone la sociedad para construir un proceso de desarrollo participativo, incluyente y con mecanismos de distribución de la riqueza social más equitativos.

³ Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo: *Ob. Cit.*, pág. 67.

Sin embargo, la política pública educacional no distingue a estos dos tipos de sujetos, considerándoles iguales en materia de derechos y deberes, sin generar facilidades adicionales a los motivos altruistas de la formación de fuerza de trabajo calificada de las universidades públicas.

- El reconocimiento de la importancia de la evaluación del desempeño y el miedo a perder el empleo.

La mayoría de los docentes universitarios reconocen la enorme importancia de la evaluación rigurosa de la idoneidad sobre la calidad de los procesos de formación, sin embargo, el hecho de que los resultados derivados de esta, fungen como único criterio de permanencia en el centro, incluso, sin segundas oportunidades, motiva una notable resistencia al proceso evaluativo, dado que puede significar la pérdida del empleo.

- El cierre de universidades sin calidad profesoral y la formación inconclusa de los estudiantes

El proceso antes descrito de elevación a ultranza de la validez de la enseñanza superior, ha motivado, hasta la fecha, el cierre definitivo de más de diez universidades en el país. Esta decisión, tomada al margen de los intereses de la comunidad universitaria, provoca una grave anomalía social al poner en la calle no solo a los profesores que quedan en paro, sino a un conjunto elevado de estudiantes que no son culpables de la baja profesionalidad de sus profesores, y que quedan sin amparo legal, fuera del sistema universitario.

Las políticas públicas educacionales son el instrumento gubernamental idóneo para atacar el conjunto de contradicciones antes citadas, y de su eficacia depende, en grado sumo, la solución de las mismas.

CONCLUSIONES

- La formación de fuerza de trabajo calificada es una necesidad imperiosa de la realidad social y económica ecuatoriana, a la que debe dar respuesta las políticas públicas educacionales.
- Las principales contradicciones identificadas exigen investigaciones comprometidas con el desarrollo social y económico armónico, en el marco legal y político de la Revolución Ciudadana.

NOTAS

¹ Asamblea Nacional de Ecuador: Ley Orgánica de Educación Intercultural, Quito, disponible en www.asambleanacional.gob.ec.

² Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo: Plan Nacional para el Buen Vivir, Quito, 2009, pág. 75.

³ Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo: Ob. Cit., págs. 48 y 63.

⁴ Administración pública es un término de límites imprecisos que comprende el conjunto de organizaciones públicas que realizan la función administrativa y de gestión del Estado, ya sean de ámbito regional o local. Por su función, la Administración pública pone en contacto directo a la ciudadanía con el poder político, satisfaciendo los intereses públicos de forma inmediata, por contraste con los poderes legislativo y judicial, que lo hacen de forma mediata.

⁵ Para profundizar, revítese Drucker, P.: *Managing for results*, Harper and Row, New York, 1994.

⁶ J. Dryzek: *Complexity and Rationality in Public Life*, en *Political Studies*, N°35, 1987, Págs. 424-442.

⁷ Para profundizar revísen las estadísticas de la educación superior ecuatoriana disponibles en www.senescyt.gob.ec.

⁸ Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo: Ob. Cit., pág. 77.

⁹ Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo: Ob. Cit., pág. 67.

BIBLIOGRAFIA

- 1) Anderson, J. E. (1990): "Public Policymaking: An Introduction", Boston, MA, Houghton-Mifflin Co.

- 2) Asamblea Nacional de Ecuador: "Ley Orgánica de Educación Intercultural", Quito, disponible en www.asambleanacional.gob.ec. Consultado en 10/06/2012 a 10:40.
- 3) Dryzek, J. (1987): "Complexity and Rationality in Public Life", en Revista Political Studies, N°35, 1987.
- 4) Dye, T. R. (1972): "Understanding Public Policy", Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall.
- 5) Jenkins, W. (1978): "Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective", London, Martin Robertson.
- 6) Jones, C. (1984): "An Introduction to the Study Of Public Policy", Monterey, CA, Brooks/Cole.
- 7) Meny, Y. y Thoenig, J. C. (1989): "Les Politiques Publiques", Paris, PUF.
- 8) Orar, Y. (1989): "Public Policy. Making Reexamined", 2nd ed., New Brunswick, NJ, Transaction.
- 9) Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2009): "Plan Nacional para el Buen Vivir", Quito.
- 10) Subirats, J. (2005): "Catorce puntos esenciales sobre evaluación de políticas públicas", en revista Ekonomiaz No 60, Vol 1 tercer cuatrimestre, 2005.
- 11) Weiss, C. (1980): "Social Science Research and Decision-Making", New York, Columbia University Press.