

T
370.9866
BRI

ESCUELA SUPERIOR POLITECNICA DEL LITORAL

FACULTAD DE ECONOMÍA Y NEGOCIOS



**“La Educación en el Ecuador, situación y propuesta del
Sistema de Vouchers Educativos como alternativa”**

Tesis de Grado

Previa la obtención del Título de:

Economista con Mención en Gestión Empresarial

Presentado por:

Francisco Adrián Briones Rugel

Jorge André Rivas Requena

Andrés Eduardo Viteri Narváez

Guayaquil-Ecuador

2011

DEDICATORIA

Dedicamos este nuevo logro en nuestras vidas en primer lugar a Dios, y luego a nuestras familias y seres amados por su comprensión y ayuda incondicional. Nos han enseñado a encarar las adversidades sin perder nunca la dignidad ni desfallecer en el intento. Nos han dado todo lo que somos como personas.

(Lita, María Rosa, Elena, Lupe, Walter, Ivonne, Vicente, Tiziana, Eugenio, Javier, Aliang, Ana María, Francisco y Patricia).

A nuestros más cercanos amigos de la facultad, con quienes hemos compartido muchas ilusiones, sobretodo la de mejorar esta sociedad, en la que estamos seguros que ellos también dejarán su huella.

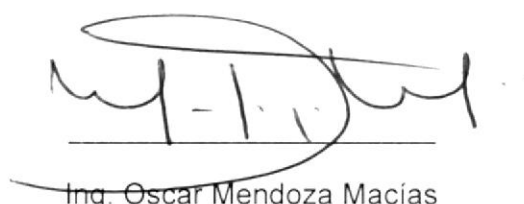
AGRADECIMIENTO

“Son numerosas las personas a las que debemos agradecer por ayudarnos en el logro de nuestras carreras, es demasiado poco, el decir gracias, pero en el fondo de nuestro ser eternamente les estaremos agradecidos y siempre listos a tenderles una mano cuando así lo requieran. Sin embargo, resaltaremos solo algunas de estas personas sin las cuales no hubiésemos hecho realidad este sueño tan anhelado como es la culminación de nuestra carrera universitaria:

-Ante todo agradecemos a Dios quien es nuestro sustento; a nuestras familias por darnos la fuerza para lograr esta meta aspirada después de tantos esfuerzos, caídas, entre otras cosas, que hemos tenido durante nuestra formación profesional; también por su constante amor, el cual nos ha sido entregado sin ningún interés material. –A todos aquellos profesores que supieron dejar una huella en nuestras vidas, aquellos profesores que ponían todas las ganas en las aulas de clases, las cuales sin duda serán por siempre recordadas.

Muchas gracias a todos.”

TRIBUNAL DE SUSTENTACIÓN

A handwritten signature in black ink, featuring a large, stylized 'O' and 'M' that are interconnected. The signature is written over a horizontal line.

Ing. Oscar Mendoza Macías

Presidente Tribunal

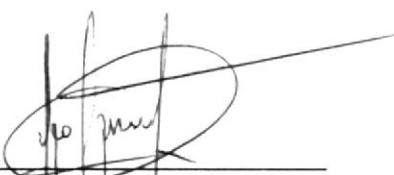
A handwritten signature in black ink, consisting of several distinct, flowing letters. The signature is written over a horizontal line.

Ec. Leonardo Estrada

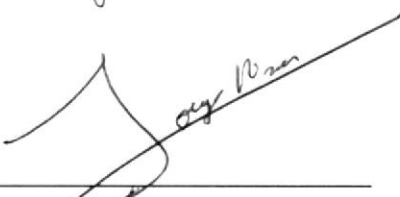
Director de Tesis

DECLARACIÓN EXPRESA

"La responsabilidad por los hechos, ideas y doctrinas expuestas en este proyecto nos corresponden exclusivamente, y el patrimonio intelectual de la misma a la ESCUELA SUPERIOR POLITECNICA DEL LITORAL"



Francisco Adrián Briones Rugel



Jorge André Rivas Requena



Andrés Eduardo Viteri Narváez

Contenido

DEDICATORIA	II
AGRADECIMIENTO	III
TRIBUNAL DE SUSTENTACIÓN.....	IV
DECLARACIÓN EXPRESA.....	V
INTRODUCCIÓN	8
CAPÍTULO I	12
Marco General de la Educación en el Ecuador.....	12
1.1. Reseña histórica de la educación en el Ecuador	12
1.2. Reseña Constitucional.....	19
CAPÍTULO II	25
El Sistema Educativo del Ecuador	25
2.1. Funcionamiento del Sistema Educativo en el Ecuador	25
2.2. Inversión Pública en Educación	32
2.2.1. Vistazo General.....	32
2.2.2. Evolución del Gasto Público.....	33
2.3. Mayor Gasto en Educación, ¿Mayor Calidad?	40
2.4. Cobertura Educativa en el Ecuador	44
2.5. Educación en Ecuador, ¿competitiva?	47
CAPÍTULO III	50
Reforma del Sistema: Vouchers Educativos.....	50
3.1. El Sistema de Vouchers, competencia en el Sector Educativo.....	50
3.2. Funcionamiento del Sistema de Vouchers	53
3.3. Vouchers educativos, la experiencia mundial	55
Conclusiones.....	59
Recomendaciones	61
Anexos	62
Minería de Datos	62
Gráficos de información adicional para consulta del lector	64

Resumen de Notas y Referencias	74
--------------------------------------	----

INDICE DE TABLAS

TABLA 1 Evolución del Gasto Educativo en Relación a los Ingresos Corrientes (Millones)	23
TABLA 2 Evolución del Presupuesto Educativo	35
TABLA 3 Presupuesto Educación y PGE.....	39
TABLA 4 Presupuesto Educación (Incluye Entidades Descentralizadas).....	41

INDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 División de la Educación Básica en el Ecuador	28
GRÁFICO 2 Gasto en Educación vs. Producción - Presupuesto General del Estado.	34
GRÁFICO 3 % de Presupuesto Educación sobre PIB.....	36
GRÁFICO 4 % de Presupuesto Educación sobre PIB.....	38
GRÁFICO 5 Gasto Educativo vs. Gasto Total PGE (millones)	39
GRÁFICO 6 Analfabetismo Absoluto y Funcional	45
GRÁFICO 7 Resultados Pruebas SER Ecuador	46

INDICE DE GRÁFICOS ANEXOS

GRÁFICO[ANEXO] 1 Organigrama del Ministerio.....	64
GRÁFICO[ANEXO] 2 Organigrama del Vice-ministerio	65
GRÁFICO[ANEXO] 3 Gasto en Educación en Relación al PIB y PGE.....	66
GRÁFICO[ANEXO] 4 Comparativo Sector Educación en relación al PIB y PGE.....	67
GRÁFICO[ANEXO] 5 Analfabetismo Absoluto - Comparativo en la Región.....	68
GRÁFICO[ANEXO] 6 Tasa de Matrícula Neta (Primaria).....	69
GRÁFICO[ANEXO] 7 Tasa de Matrícula Neta (Secundaria)	70
GRÁFICO[ANEXO] 8 Tasa de Matrícula Neta (Superior).....	71
GRÁFICO[ANEXO] 9 Años de Escolaridad.....	72
GRÁFICO[ANEXO] 10 Alumnos por Docente y por Sector	73



INTRODUCCIÓN

Problemática

El Ecuador, desde el principio de los tiempos ha cargado con un nivel de educación deficiente. Esta situación es el resultado de varios factores como por ejemplo la baja calidad del gasto, la poca importancia prestada, mala administración de los recursos, etc. Esto ha generado inconformidad y desconfianza de parte de la ciudadanía hacia el sistema vigente.

Esto resulta preocupante para una sociedad que se encuentra en vías de desarrollo, ya que la educación es uno de los pilares fundamentales para forjar una nación exitosa y libre. En la última década se ha intentado mejorar el sistema educativo con una serie de reformas y cambios que le han dado mayor protagonismo al Estado sin que haya ningún avance significativo.

Entre los grandes problemas que ha tenido la educación pública se encuentran la falta de infraestructura, poca preparación de los docentes, sistema muy centralizado, salarios bajos de los profesores, entre otros. Todos los problemas mencionados son parte del efecto de un país al cual le ha faltado visión de largo plazo y que le ha costado entender la importancia de educar a su gente, esto se puede notar en la actual tasa de analfabetismo que se encuentra por el orden del 7%.



El Ecuador es un país de grandes diferencias socioeconómicas, situación que también genera desigualdades en el ámbito educativo. No todos tienen acceso a la educación pública. En las escuelas privadas, aunque no existe aún un nivel académico envidiable por el extranjero, el nivel de educación es superior al que se percibe en algunas escuelas del estado.

Una de las principales diferencias entre la educación privada y la educación pública es la infraestructura. La mayoría de las unidades educativas privadas ofrecen un ambiente seguro y cómodo para sus estudiantes, a diferencia de las públicas las cuales en algunos casos apenas cuentan con un techo convincente. Es cierto que existen varias unidades educativas del estado que tienen una infraestructura adecuada y cuentan además con los recursos necesarios para la correcta enseñanza, pero cuando se trata de educación la meta es llegar a todos los demandantes de la misma forma y no solo a unos pocos. Para poder hacer esto se necesita promover la competencia entre escuelas públicas, para así incentivar la mejora de sus servicios. Sin embargo, mientras los recursos del estado estén asignados ineficientemente, la mejora de servicios es casi imposible.

En conclusión, el gran problema del Ecuador en cuanto a educación, es un problema de calidad de gasto, ya que no es más importante gastar más, sino gastar mejor. En los últimos tres años el gasto para la educación ha aumentado en gran magnitud; sin embargo, no ha existido una gestión efectiva para el desarrollo sostenible de la educación. Ninguna de las propuestas incentiva la competencia ni la mejora individual, sino que solo resuelve problemas nominales de corto plazo dejando de lado los del largo plazo.

Hipótesis general

La forma en la que se asigna el presupuesto para la educación no ha sido la más adecuada, pues no incentiva la competencia ni la mejora individual de todas y cada una de las instituciones de educación pública. Es así que planteamos el modelo del *Sistema de Vouchers Educativos*¹ el cual direcciona los recursos hacia los demandantes en lugar de a los ofertantes del mercado de la educación.

Resultados esperados

Con este sistema se espera que la competitividad en la educación sea promovida tanto en el sector público como privado, ya que al otorgarle el poder de decisión al demandante, las unidades educativas deberán ofertar el mejor servicio posible para ser elegidas y de esta manera ganar recursos. De esta forma, los centros educativos menos eficientes se verán obligados a mejorar o a desaparecer del mercado.

Aporte

El Sistema de Vouchers Educativo es un modelo que entrega los recursos a los padres de familia, los cuales son los demandantes de educación para sus hijos. Las escuelas públicas y ciertas escuelas privadas, deberán mejorar su nivel académico para poder captar la mayor cantidad de alumnos posible. De

¹ Propuesto por primera vez en el año 1955 por Milton Friedman, Nobel en Economía en 1976.

esta manera estimularía el crecimiento de la calidad educativa en el país y cada escuela dependerá solamente de su propia gestión, sobreviviendo al final solo aquellas que sepan sobrellevar los desafíos de la libre competencia. Este sistema de asignación de recursos ha sido probado ya en Chile, obteniendo en gran medida los resultados esperados.

CAPÍTULO I

Marco General de la Educación en el Ecuador

Para empezar nuestro análisis daremos una breve reseña de cómo ha sido la evolución de la educación en el Ecuador. Pues consideramos que es necesario marcar un precedente histórico para un posterior análisis, evaluación y propuesta.

1.1. Reseña histórica de la educación en el Ecuador

En la época colonial, donde los conquistadores españoles instituyeron un sistema de educación con 2 ejes, el primer eje era elitista, el cual era destinado para los futuros administradores de las conquistas de la colonia; y el segundo eje, orientado a la cristianización de los indígenas.

Los programas de enseñanza que se impusieron en el Ecuador eran una copia de los esquemas europeos, los cuales se basaban en enciclopedias y libros, bajo el signo de la religión cristiana. Esto era aplicado en los hogares de clase alta de españoles, criollos y mestizos, en las universidades, escuelas catequistas y escuelas de artes y oficios. Los profesores de las instituciones educativas de la colonia sostenían que el proceso enseñanza-aprendizaje debía ser el instrumento para sostener a la corona y el medio que la iglesia debía emplear “para servirle mejor a Dios”; esto era una tendencia alienante y autoritaria.



Los padres franciscanos aportaron mucho a la educación de esta época, entre sus principales contribuciones a la educación tenemos que fueron los creadores de la primera escuela en Quito, en 1553 a la cual llamaron San Andrés. También fomentaron la educación superior, fundando en esta ciudad la primera universidad, San Fulgencio, en 1596. La presencia de los jesuitas en el Ecuador fue de mucha ayuda, ellos llegaron en 1568 a las colonias españolas en América. Sobresalieron indudablemente en el campo educativo, para este tiempo la educación era tarea exclusiva de la Iglesia, y los jesuitas supieron ganarse un lugar de privilegio y consideración. Fundaron en Quito el Colegio de San Luis en 1568, fue la primera institución de esta rama creada en esta ciudad, y la Universidad de San Gregorio en el año 1622, destinados a la formación de los criollos. Los jesuitas se extendieron por los dominios de la corona española y trabajaron para que estos progresen. La expulsión de los padres jesuitas de Ecuador en 1767 provocó un desajuste en la educación de los criollos.

El Ecuador pasa a la Época Republicana luego de que el 24 de mayo de 1822 se declarara independiente del dominio español y se integrara a la Gran Colombia. El 27 de Junio la directiva Universitaria reconoció el cambio de Gobierno y acuerda borrar las armas españolas y sustituirlas por las de la República. El 18 de Julio de 1822, el Intendente General de este periodo expresó que era necesario ver el plan de estudios que seguían tanto la universidad como los colegios y las Constituciones que los regían, con el fin de que todos los ramos de literatura se establezcan, bajo una misma filosofía que satisfaga los deseos del Gobierno y las esperanzas de desarrollo del Ecuador. En los ocho años en que el Ecuador formó parte de la Gran Colombia, la

universidad hubo de reconocer la legislación dictada en el año 1826 en el Congreso de Cundinamarca. En el capítulo séptimo, artículo 23 de esta ley decía: "En las capitales de los Departamentos de Cundinamarca, Venezuela y Ecuador se establecerán Universidades Centrales que abracen con más extensión la enseñanza de Ciencia y Artes". El Libertador Presidente de la Gran Colombia, Simón Bolívar dictó un Decreto el 12 de Diciembre de 1829, en el que se contemplaba la administración de las Universidades, lo que dio fuerza a la instrucción pública, acorde con la religión católica que tenía el pueblo ecuatoriano.

En 1830, cuando el Ecuador se organiza como República soberana e independiente, las Constituciones que se crearon en la etapa republicana consagraron la obligación de promover y fomentar la educación pública. Durante la primera Presidencia del General Flores, la Universidad Central siguió su marcha, sin cambiar de trayectoria. En este periodo presidencial se crearon nuevas cátedras, que surgieron con el motivo de mejorar la educación del país.

Al General Flores lo sucedió Don Vicente Rocafuerte, el cual fue el primero que tuvo un concepto cabal de la necesidad de la instrucción para un gobierno democrático. En su mensaje a la Constituyente de 1835 echó de menos la instrucción en la masa del pueblo y atribuyó a la ignorancia la falta de moral cívica y la tendencia a las revoluciones, tratando de enfatizar que la instrucción pública entra en los deberes esenciales del Gobierno; porque en el momento que el pueblo conoce sus derechos, no hay otro modo de gobernarlo, sino el de cultivar su inteligencia y de instruirlo en el cumplimiento de sus deberes. Además que la instrucción de las masas afianza la libertad y destruye la esclavitud.



La manifestación clara por parte de Vicente Rocafuerte acerca del problema de la educación, aseguró la confianza plena por parte de la Asamblea, la cual mediante decreto sancionado el 25 de Agosto de 1835, autorizó al Gobierno la organización total de los estudios. Seguidamente el presidente Rocafuerte, dictó el 20 de Febrero de 1836, el decreto orgánico de enseñanza pública, que establece la Dirección General de Estudios y las Subdirecciones e Inspectorías de Instrucción. El ente regulador sería la Dirección General de Estudios, y como entes controladores las Subdirecciones e Inspectorías. La instrucción pública se da en establecimientos fiscales y de órdenes religiosos, denominados escuelas primarias, escuelas secundarias y universidades. En el último año de su mandato inauguró la Escuela Militar y el Instituto Agrario, los que tenían por objeto brindar la especialización adecuada en las ramas militar y la ciencia del cultivo.

En el periodo de Vicente Rocafuerte la mujer también fue tomada en cuenta, por lo que realizó junto con la autoridad eclesiástica un Instituto de Educación Femenina, donde se proporcionó educación a las señoritas de sociedad, y a las pocas huérfanas, hijas de los mártires de la independencia.

El aspecto educacional comenzó a preocupar al Gobierno como una de las finalidades de la administración política. Se establecen escuelas de enseñanza gratuita como iniciativa de los municipios. El método pedagógico que se adoptase en este tiempo era el Sistema Lancasteriano, cuya creación estuvo a cargo del inglés Joseph Lancaster. Este método promovía la educación mutua, en el cual el alumno más provechoso enseñaba a sus

compañeros, bajo el cuidado de un inspector. Con el anhelo de mejorar la calidad de enseñanza de la época, el 19 de Septiembre de 1857 se da inicio a la creación de establecimientos en los cuales se prepararían a los maestros.

El pensamiento de García Moreno era similar al de Rocafuerte, en que la instrucción pública constituía uno de los deberes esenciales del Gobierno. En este período, se tuvo como meta particular el transformar y mejorar el sistema educativo ecuatoriano, que para esa época presentaba serios vacíos y carencias. Por esta razón, se preocupó de importar al Ecuador modelos pedagógicos desarrollados en Europa, por algunas órdenes religiosas como, los Padres Jesuitas para la segunda enseñanza, los Hermanos Cristianos para la enseñanza de los niños, a las religiosas de los Sagrados Corazones para los colegios de niñas y a las Hermanas de la Caridad para los hospitales.

En este gobierno, al contrario de las administraciones anteriores, se había invertido grandes sumas de dinero en la instrucción pública, es decir, en escuelas, colegios, compra de imprenta, instrumentos, útiles para estudios y observaciones científicas. El impulso dado a la educación por García Moreno iba intensificándose en extensión y profundidad. Los resultados que se obtuvieron de la enseñanza impartida por las congregaciones religiosas, fue muy beneficiosa para el pueblo ecuatoriano, por lo que el Ministro Francisco León en su informe de 1871, sugería la necesidad de crear Escuelas de Pedagogía bajo la dirección de los Hermanos Cristianos y de las religiosas de los Sagrados Corazones para formar maestros y maestras que se puedan distribuir por los cantones y parroquias. Era una etapa en la cual, se incrementó el número de estudiantes, lo cual hizo que aumenten el número de escuelas y colegios existentes, se fundó la Escuela Politécnica Nacional, que se convirtió

en el más importante centro de educación superior latinoamericano de la época. También se fundaron centros de estudios en otros sectores de la cultura, es por eso que se establecieron instituciones técnicas y de enseñanza alternativa como la Escuela de Artes y Oficios, la Escuela de Agricultura, el Conservatorio de Música y la Escuela de Bellas Artes.

Entre otros avances conseguidos durante el régimen de Moreno están el reordenamiento curricular; el incremento del presupuesto educativo; además se reformó la Ley de Instrucción Pública e incluso se creó un "Colegio Normal" para la formación de profesores indígenas, aquello dio inicio a lo que se conoce como normalismo en el Ecuador, el cual es un sistema de formación pedagógica que se consolidó sólo en la etapa liberal, y que constituyó una de las gestiones educativas más destacada de aquel régimen. Después de la muerte de García Moreno, la educación tuvo problemas debido a la Política del país.

En 1884 se produce un hecho importante: la creación del Ministerio de Instrucción Pública para la organización, administración y control de las instituciones que ofrecían distintas oportunidades de enseñanza.

Tras la revolución alfarista, el Estado se acercó finalmente a la creación de un sistema educativo nacional y democrático. Fue así que la Asamblea Constituyente de 1897 aprobó una nueva Ley de Instrucción Pública, el 29 de mayo de 1897, estableciendo la enseñanza primaria gratuita, laica y obligatoria. Durante la segunda administración del general Alfaro, una nueva Asamblea Constituyente dictó la avanzada Constitución de 1906, en la que se consagró la

separación absoluta del Estado y la Iglesia y supresión de la religión oficial. Libertad de enseñanza. Educación pública laica y gratuita, obligatoria en el nivel primario. Si alguna medida de la reforma liberal afectó profundamente a la Iglesia fue precisamente el establecimiento de la educación pública, laica y gratuita, que tocaba el punto más sensible de la ideología religiosa, cual es el del control de las mentes y los espíritus humanos a través de la educación.

Entre los años 1930 y 1940 predominan las ideas socialistas en el país y, eventualmente, en el Ministerio de Educación. Como consecuencia de este predominio se mira a la educación rural desde su propia naturaleza y perspectiva; se vincula la educación con el mundo social, cultural, económico y aún político; todas las acciones por parte del Estado convergían a la democratización del hecho educativo.

Las Constituciones Políticas del Estado Ecuatoriano, a partir de 1946, han afianzado las conquistas logradas desde los inicios de la vida republicana y han incorporado nuevos preceptos a tono con el desarrollo de la sociedad y del mundo. De manera conjunta a la incorporación de nuevos mandatos constitucionales en el sistema educativo, la estructura del Ministerio de Educación ha cambiado a través del tiempo.

A partir de los años 50, el Ecuador, acogió medidas de planificación de desarrollo, las cuales incluían planes de ampliación de la educación pública, creada para brindar estabilidad social y crear riqueza. La educación empieza a ser concebida como instrumento de desarrollo del capital humano, mediante el cual se intentaron evaluar requerimientos de empleo, dándole un enfoque de

inversión de capital a las decisiones en el campo de la educación. Luego en los años 60, la nueva concepción más economista y práctica de la educación impulsó importantes reformas en los niveles primario y secundario y se produjo un aumento considerable de los presupuestos del Estado en educación. La política educativa favoreció sobre todo la extensión de la educación primaria en las zonas rurales, así como un considerable crecimiento de la enseñanza secundaria pública en los sectores de enseñanza general y técnica. La reforma educativa de 1964 instauró dos cambios significativos en el sistema educativo; el primero amplió la enseñanza primaria rural a 6 años, igualándola con la urbana, mientras que el segundo reformó la enseñanza secundaria instituyendo un ciclo básico y otro diversificado.

En la actualidad la educación pública lleva sobre sus espaldas un peso que la sobrepasa abismalmente, consecuentemente se discute que una sociedad con buenos logros educativos, tiende a ser más igualitaria en su estructura de ingresos, tanto por los retornos laborales a la educación como por el impacto positivo de ésta en salud, conectividad, acceso a instancias de poder, etc. Una sociedad educada tiende a contar con mayor conexión social y mercados culturales más diversificados, y a crecer económicamente sobre la base de saltos en productividad y no por la sobreexplotación de recursos.

1.2. Reseña Constitucional

La vigente Constitución de la República del Ecuador establece a la educación como *"un derecho de las personas a lo largo de su vida y un deber*

ineludible e inexcusable del Estado"². Es decir, que se convertiría en una obligación que debe ser cumplida por el Estado como veremos a continuación.

De acuerdo a lo anterior, valdría la pena revisar los conceptos de "derecho" y sus implicaciones. En primer lugar consideremos las definiciones de la Real Academia Española entre las cuales tenemos "*facultad de hacer o exigir todo aquello que la ley o la autoridad establece en nuestro favor, o que el dueño de una cosa nos permite en ella*" y "*facultad del ser humano para hacer legítimamente lo que conduce a los fines de su vida*"³ es decir que la educación, tal como está definida, se convertiría en una obligación del Estado de tal forma que cualquier persona que no la tenga y desee tenerla podría reclamar por ella.

Adicionalmente al término lingüístico, podemos tomar también el pensamiento de una famosa filósofa rusa quien dijo "*Un derecho es la sanción a la acción independiente. Un derecho es lo que puede ejercerse sin el permiso de nadie. Si existes sólo porque la sociedad te permite que existas – no tienes derecho a tu propia vida. Un permiso puede ser revocado en cualquier momento. Si, antes de emprender cualquier acción tienes que pedirle permiso a la sociedad – entonces no eres libre, te concedan el permiso o no. Sólo un esclavo actúa bajo permisos. Un permiso no es un derecho*"⁴. De la declaración anterior se puede observar por qué definir a la educación como un derecho no es lo más apropiado. Pues si bien es cierto que el Estado debe contribuir al desarrollo académico de la ciudadanía, esto no significa que debe convertirse en una obligación. De ser así, debería sancionarse el no cumplimiento de la

² Art. 26. Constitución de la República del Ecuador.

³ «Diccionario de la Lengua Española». Real Academia Española. 22ª Edición.

⁴ RAND, Ayn. «La Virtud del Egoísmo». Los Derechos del Hombre. Biblioteca Del Objetivismo. 1985.



misma dado por todas aquellas personas que no acceden a ningún tipo de educación.

No estamos en contra de que el Estado colabore con el financiamiento de la educación pero tampoco estamos de acuerdo en que sea establecida como un derecho ineludible e inexcusable del mismo. De ahí que como propondremos al final, existen soluciones que involucran a otros actores de la economía en la educación de tal manera que no sea solo el Estado el que se encargue.

Continuando con la revisión constitucional hallamos otro punto de vital importancia para nuestro análisis. La extensión de la gratuidad de la educación incluso hasta el nivel superior (lo que incluye a las universidades y escuelas politécnicas; institutos superiores técnicos, tecnológicos y pedagógicos; y conservatorios de música y artes) con el objetivo de garantizar su acceso universal parecería ser un paso más en la obligación que se impuso a sí mismo el Estado. Con este paso, el papel protagónico del aparato Estatal toma aún más fuerza dentro de la sociedad ya que significa no solamente un mayor nivel de gasto sino también ampliar las fuentes de financiamiento lo que en primera instancia se traduce en más impuestos.

En este sentido, podríamos fácilmente deducir que tal y como lo dice un famoso principio económico *—no existe tal cosa como el almuerzo gratis*⁵, la educación ni ninguno de los servicios provistos por el Estado "gratuitamente" en verdad lo son, pues son los mismo ciudadanos a través de sus tributos los que

⁵ GWARTNEY, James et al. «Common Sense Economics: What Everyone Should Know About Wealth and Prosperity».2005.

financian el gasto. Al final, los que pagan la gratuidad son todos los ciudadanos del país.

Profundizando en el tema del financiamiento, de acuerdo a la antigua Constitución de 1998, se señalaba que dentro del Presupuesto General del Estado se debía destinar no menos del treinta por ciento (30%) de los ingresos corrientes⁶ del Gobierno Central para la educación y la erradicación del analfabetismo⁷. En este sentido, el gobierno de Lucio Gutiérrez fue el primero en cumplir históricamente con esta disposición en el año 2003 asignando el 33.93% de los ingresos corrientes de la Proforma de ese año para la educación. A su salida en el 2005 Gutiérrez dejó este rubro en 38.86% de los ingresos corrientes (USD 1,401.42 millones). Desde ese entonces, y con la llegada de Alfredo Palacio, el porcentaje de los ingresos corrientes asignados al sector educativo descendieron hasta el 2009 en el que fue del 27.80% con un total de ingresos corrientes de USD 10,186.01 millones y un gasto total en educación de USD 2,831.36 millones. Para el 2010, según la Proforma inicial el gasto en educación sobrepasaría nuevamente el 30%. La cantidad asignada es de USD 3,215.56 millones, que representan aproximadamente el 31% de los ingresos corrientes. [Tabla 1].

No obstante, esta disposición fue reemplazada en el 2008 con la nueva Constitución en la que se instauró una nueva regla, y es que el gasto en educación debe aumentar anualmente en al menos 0.5% de PIB hasta alcanzar

⁶ Las cuentas de ingresos consideradas como corrientes son: Impuestos, Tasas y contribuciones, Rentas de inversiones y multas, Transferencias y donaciones corrientes, Otros ingresos, Saldos disponibles, Recuperación de inversiones.

⁷ Art. 71. Constitución Política de la República del Ecuador de 1998.



un expendio anual del 6% de este indicador⁸. En el 2009, este gasto representó el 4% del PIB y fue de USD 2,071.10 millones. Con las actuales proyecciones del Banco Central del Ecuador⁹, en el 2015 esta relación gasto educativo/PIB bordearía el 4.7% con un gasto aproximado de USD 4,000 millones en educación. Por otro lado, el recientemente aprobado Código de Finanzas dispone el uso de ingresos no permanentes a partir del 2011 para el financiamiento de la educación entre otros rubros¹⁰; así como también el endeudamiento para financiar este sector¹¹.

TABLA 1 Evolución del Gasto Educativo en Relación a los Ingresos Corrientes (Millones)

Año	Gasto Educación	Entidades descentralizadas	Total Gasto en Educación	Ingresos Corrientes	Gasto/Ingresos
2003	\$ 781,55	\$ 365,42	\$ 1.146,97	\$ 3.380,26	33,93%
2004	\$ 853,43	\$ 399,84	\$ 1.253,27	\$ 3.529,96	35,50%
2005	\$ 950,47	\$ 450,95	\$ 1.401,42	\$ 3.606,66	38,86%
2006	\$ 1.096,52	\$ 496,29	\$ 1.592,81	\$ 4.278,65	37,23%
2007	\$ 1.290,76	\$ 612,95	\$ 1.903,71	\$ 5.128,40	37,12%
2008	\$ 1.846,91	\$ 64,40	\$ 1.911,31	\$ 6.442,90	29,67%
2009	\$ 2.071,16	\$ 760,20	\$ 2.831,36	\$ 10.186,06	27,80%
2010	\$ 2.293,31	\$ 1.108,26	\$ 3.401,57	\$ 10.333,88	32,92%

Fuente: Ministerio de Finanzas

Elaboración: Propia

En los últimos años, las normas para mejorar la calidad de la educación han experimentado cambios en miras a su desarrollo. No obstante, el establecimiento de la misma como un derecho involucra más al estado como el

⁸ Disposición Transitoria Decimoctava. Constitución de la República del Ecuador.

⁹ Banco Central del Ecuador, Tabla de Indicadores Macroeconómicos 2011-2014.

¹⁰ Disposición General Decimocuarta. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas..

¹¹ Ídem, Art. 126.

“padre” que debe asumirla. Por otro lado, con la modificación de la Constitución se eliminó la base del 30% del gasto en relación a los ingresos corrientes para hacerla dependiente del crecimiento de la producción del PIB. Esta última situación parecería ser peligrosa si el crecimiento del mismo se ha debido fuertemente al alto gasto por parte del Gobierno más que a un aumento verdadero de la productividad.

En esta breve reseña hemos considerado algunos puntos que creemos serán de vital importancia para el análisis realizado en las páginas posteriores. Asimismo establecemos el marco a partir del cual propondremos un sistema alternativo al vigente.

CAPÍTULO II

El Sistema Educativo del Ecuador

Ya hemos revisado algunos puntos importantes de la Constitución del Ecuador en cuanto al tema educativo. Es necesario conocer cómo funciona y se manejan los procesos en el Sistema Educativo del Ecuador para poder determinar tanto los aspectos positivos como las falencias y así emitir un sesudo criterio del funcionamiento del mismo.

2.1. Funcionamiento del Sistema Educativo en el Ecuador

Desde 1992, con la firma del primer Acuerdo Nacional "Educación Siglo XXI", en Ecuador se ha venido buscando continuidad en las políticas de Estado relacionadas al sector educativo. Sin embargo, no fue hasta el 26 de Noviembre del 2006 que a través de una consulta popular las ocho políticas¹² del Plan Decenal de Educación 2006-2015 fueron convertidas en políticas de Estado¹³.

A pesar de establecer estas nuevas políticas de Estado, el marco regulatorio para la educación se mantuvo con la Ley de Educación aprobada en 1983. En la actualidad, el Ministerio de Educación es la máxima autoridad del

¹² Las ocho políticas son: Universalización de la educación inicial de 0 a 5 años, de la educación general básica de primero a décimo, incremento de la población estudiantil de bachillerato hasta un 75%, erradicación del analfabetismo, mejoramiento de infraestructura, mejoramiento de la calidad educativa, revalorización del docente y el aumento del 0,5% anual en la participación del PIB hasta el año 2012, o hasta alcanzar al menos el 6% del PIB.

¹³ Ministerio de Educación, Plan Decenal de Educación del Ecuador 2006-2015.

Sistema Educativo Ecuatoriano. El mismo que a su vez ejerce su rectoría sobre el sistema de educación básica. Este sistema comprende dos subsistemas: el escolarizado y el no escolarizado.

En el caso subsistema escolarizado, se subdivide en: educación regular, compensatoria y especial¹⁴. Mientras que el no escolarizado es aquel que comprende los estudios fuera de un establecimiento educativo sin el requisito previo de un currículum académico en cualquier época de su vida¹⁵.

La educación regular comprende los niveles: pre-primario, primario y medio (básico y diversificado)¹⁶. Durante el período 2009-2010 a nivel nacional se registraron: nivel primario 22,230 instituciones educativas con un promedio de 94 estudiantes por institución y para el nivel medio 5,075 instituciones educativas con un promedio de 291 estudiantes por institución¹⁷. Desde el año 2000 las instituciones educativas se han incrementado en un 23% (4,216 instituciones nivel primario) y 46% (1,601 instituciones nivel medio).

Por otro lado, la educación compensatoria es la que se ofrece aquellos que no ingresan a los niveles regulares o no los concluyen. Mientras que la

¹⁴ Ecuador. Ley de Educación, Registro Oficial N° 484, Capítulo I "Estructura del Sistema Educativo".

¹⁵ Ecuador. Ley de Educación, Reglamento, Capítulo III " Del subsistema no escolarizado".

¹⁶ 1)El nivel pre-primario comprende los jardines de infante con duración de un año lectivo destinado a niños de 5 a 6 años, 2) el nivel primario comprende seis grados de un año lectivo cada uno y 3) el nivel medio comprende los ciclos (básico obligatorio y común 3 años y diversificado 3 años de estudio especialización).

¹⁷ Ministerio de Educación. Número de instituciones educativas del sistema educativo ecuatoriano.

especial es aquella destinada a estudiantes excepcionales por órdenes físicos, intelectual, psicológico o social.

En cuanto a la preparación de docentes, para los niveles pre primario y primario esta se encuentra a cargo de colegios, mientras que la preparación para docentes de los niveles medio está a cargo de las facultades de ciencias y letras de las Universidades del país¹⁸. Siendo los cupos y matrículas para la formación de docentes determinado por los organismos adjuntos al ministerio de acuerdo a la demanda nacional y presupuestaria del país.

No obstante, recientes reformas a la Ley de Carrera han buscado corregir este tipo de incentivos perversos al establecer mayores exigencias en la preparación de los docentes para pertenecer a categorías más altas y percibir mayores salarios¹⁹.

Sin embargo, a pesar de incrementar los salarios como incentivo para buscar la excelencia académica en los docentes esto no es suficiente. Esto, debido a que si bien se premia a los docentes por su grado de preparación se mantiene que de igual forma podrán solicitar su ascenso cada 4 años para el sector urbano y 3 dentro del rural²⁰.

¹⁸ Ídem. Capítulo XXVII "De los establecimientos y formación de docentes".

¹⁹ Ecuador. Ley Reformatoria a la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional, julio del 2009.

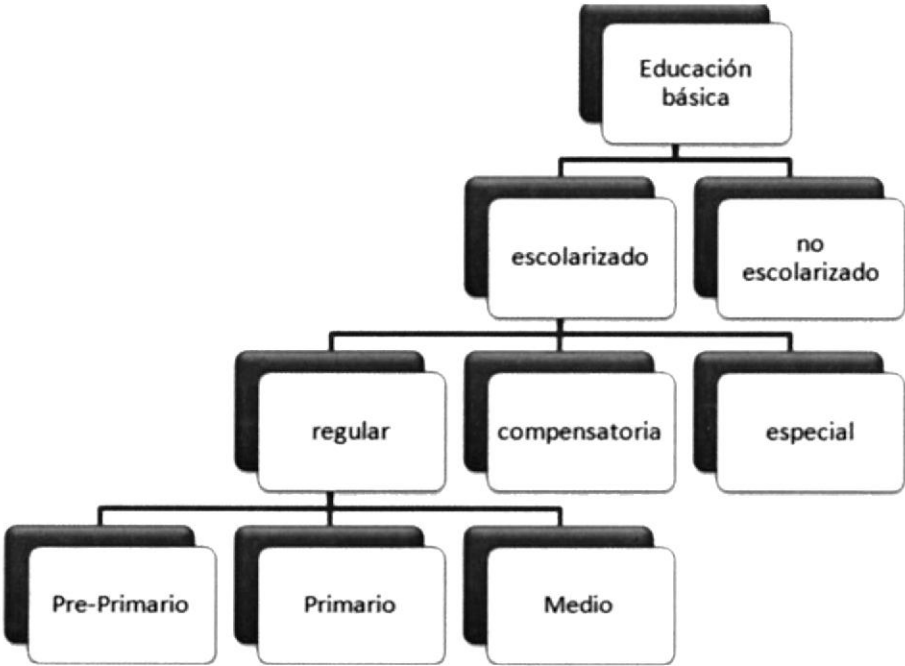
²⁰ Ídem. Art. 45.



Así, podemos ver cómo se dificultaría la mejora de la calidad académica al no ser el salario el reflejo de la capacidad del docente el cual podría ser evaluado de acuerdo a los resultados académicos que puedan obtener sus estudiantes por ejemplo. Adicionalmente, al poseer el estado el monopolio del sector educativo (el estado posee el 68% del recurso humano, es decir 149,335 profesores) no existe mayor competencia que promueva la excelencia académica entre docentes.

El Gráfico 1 muestrade forma sencilla y ordenada el funcionamiento de la Educación Básica en el Ecuador. Se puede observar la estructura dela misma y sus respectivas divisiones tal y como se lo describió en los párrafos anteriores.

GRÁFICO 1 División de la Educación Básica en el Ecuador



En párrafos anteriores se analizaron los detalles de la educación básica, en adelante revisaremos un poco acerca del financiamiento y un poco de resultados del Sistema Educativo en el Ecuador.

Basándonos nuevamente en la Ley de Educación vigente, podemos decir que la educación oficial es gratuita en todos los niveles; y de carácter obligatorio en el nivel primario y hasta ciclo básico en el nivel medio²¹. En el caso de los establecimientos privados no gratuitos, el cobro de matrículas, pensiones, salarios a docentes y apertura de establecimientos educativos se encuentra sujeto a lo que disponga el Ministerio de Educación, que es la máxima autoridad del sector educativo²².

Así, tenemos que de acuerdo a su financiamiento, los establecimientos educativos pueden ser públicos (fiscales, municipales, y de otras instituciones públicas) o privados (particulares). Durante el período lectivo 2009-2010, a nivel nacional, existían alrededor de 29,215 instituciones educativas, las cuales se subdividen en: pre-primario 28% (8,180 instituciones), primario 60% (17,529 instituciones) y medio 12% (3,505 instituciones). A su vez, de manera global, el 70% de las instituciones (20,450) eran públicas, mientras que el 30% restante (8,764) eran privadas²³.

²¹ Ecuador. Registro Oficial 3 de Mayo de 1983. Ley de Educación, Arts. 18, 20. Reglamento Ley de Educación, Capítulo XXIV "De los establecimientos particulares".

²² Ídem. Art. 21.

²³ Ministerio de Educación del Ecuador. AMIE. Número de instituciones del Sistema Educativo Ecuatoriano.

Al 2009, este modelo de cobertura de financiamiento a la oferta educativa (las instituciones), esencialmente público, ha permitido obtener las siguientes tasas de escolarización: nivel primario 95%, nivel medio o secundario 71% y una tasa neta de Educación General Básica (EGB) del 93%²⁴.

Adicionalmente, en los últimos años, como complemento de las políticas de Estado en materia de educación, se han implementado programas como: el Programa de Alimentación Escolar (PAE) y la creación Unidades Educativas del Milenio (UEM). En el caso del PAE, este programa funciona desde 1995 y busca mejorar las condiciones educativas de los alumnos. Al 2010, su cobertura con desayunos ha llegado al 56% (14,626 escuelas niveles pre-primario y primario) de las instituciones educativas²⁵.

Por otro lado, las UEM surgen en el 2007 como unidades experimentales de educación fiscal con el fin de brindar una educación de calidad implementando tecnología y mejorando la infraestructura²⁶. Sus costos oscilan entre los USD 1,3 millones y USD 3 millones dependiendo de su tamaño²⁷. Hasta el momento, se encuentran funcionando alrededor de 8 UEM a nivel nacional.

No obstante, a pesar de haber logrado niveles moderados de cobertura escolar (a excepción del el nivel primario) dicho modelo de regulación y

²⁴ Ministerio de Educación del Ecuador, AMIE, Tasas de escolarización.

²⁵ Ministerio de Educación, Programa de Alimentación Escolar (PAE).

²⁶ Ecuador. Acuerdo Ministerial N°244

²⁷ Diario La Hora «Las UEM con Tareas pendientes». 3 de Octubre del 2010.

financiamiento estatal a la oferta educativa no ha conseguido mejorar las aptitudes y habilidades académicas de gran parte de la población.

En este sentido, el modelo implementado por Chile a partir de los años 80 para financiar la educación pública, podría ser una alternativa para mejorar la calidad educativa. Este modelo consiste en subvencionar a los estudiantes (demanda) a través de *vouchers educativos*. De esta manera se otorga a la familia la posibilidad de elegir la escuela o colegio más adecuado para su hijo.

Este último sistema, introduce la competencia antes inexistente entre instituciones públicas debido a que su financiamiento dependerá de cuantos *vouchers* estas logren conseguir en lugar de una asignación fija en el presupuesto. De esta manera, se verán obligadas a mejorar el servicio ofrecido para atraer la mayor cantidad de estudiantes y financiar sus operaciones. De acuerdo a las pruebas PISA 2006, Chile se ubicó como el mejor país en cuanto a logros académicos a nivel sudamericano²⁸. En Chile, desde la implementación del sistema en los 80 hasta el 2006 la cobertura escolar pasó del 95% al 99% y media del 65% al 92,4%, demostrando que dicho sistema permite obtener cobertura y calidad, lo cual podría ser una opción a considerar en Ecuador tal y como lo propondremos más adelante.

²⁸ OECD, Programme for International Student Assessment (PISA). «Analysis of PISA 2006 preferred items using the percent-correct method».

2.2. Inversión Pública en Educación

2.2.1. Vistazo General

Establecer objetivos ambiciosos para la educación no cuesta nada, pero cumplirlos supone contar con políticas y recursos financieros que permitan optimizar la eficiencia y la equidad en la gestión de dichos recursos.

La capacidad de financiación de la educación varía ampliamente según los países. El aumento del gasto público no garantiza de por sí solo un mejoramiento del acceso a la educación, una mayor equidad o mejores resultados de aprendizaje, pero la sub-financiación crónica y persistente es sin duda el camino hacia una prestación educativa limitada y de mala calidad.

Desde 1999, la mayor parte de los países ha aumentado el porcentaje del producto nacional destinado a la educación. En algunos casos, como Etiopía, Kenya, Mozambique y Senegal, dicho porcentaje ha aumentado significativamente. En otros, como la India y Pakistán, se ha estancado en un relativamente bajo 3% del Producto Nacional Bruto. Con toda la cautela que merecen las comparaciones interregionales, los esquemas de gasto en Asia Meridional y Occidental parecen indicar un compromiso acotado en materia de gasto público destinado a la educación.

Las desigualdades mundiales en la distribución de la riqueza se reflejan en las desigualdades que se observan en los niveles de gasto público destinado a la educación. En 2006, el gasto por estudiante en la enseñanza



primaria (expresado en dólares constantes) iba de menos de USD 300 en gran parte del África Subsahariana, hasta más de USD 5.000 en la mayoría de los países desarrollados. La región del África Subsahariana alberga el 15% de la población de 5 a 25 años de edad, pero dicha población recibe sólo el 2% del gasto mundial destinado a la educación. La región de Asia Meridional y Occidental concentra más de un cuarto de la población y el 7% del gasto.

El gasto público en educación puede corregir las desigualdades, pero muchas veces no hace sino fortalecerlas. Las regiones más ricas y los grupos más aventajados atraen muchas veces mayor financiación que las regiones pobres y los grupos más desfavorecidos. A menudo, el gasto público no favorece a los más pobres. En este sentido, los gobiernos han desarrollado diferentes estrategias destinadas a reforzar la equidad, como es el caso de las subvenciones a las escuelas y modalidades de financiación vinculadas a las necesidades, con resultados variables.

2.2.2. Evolución del Gasto Público

En esta sección enfocaremos nuestro análisis al gasto en educación que ha realizado el gobierno en la última década.

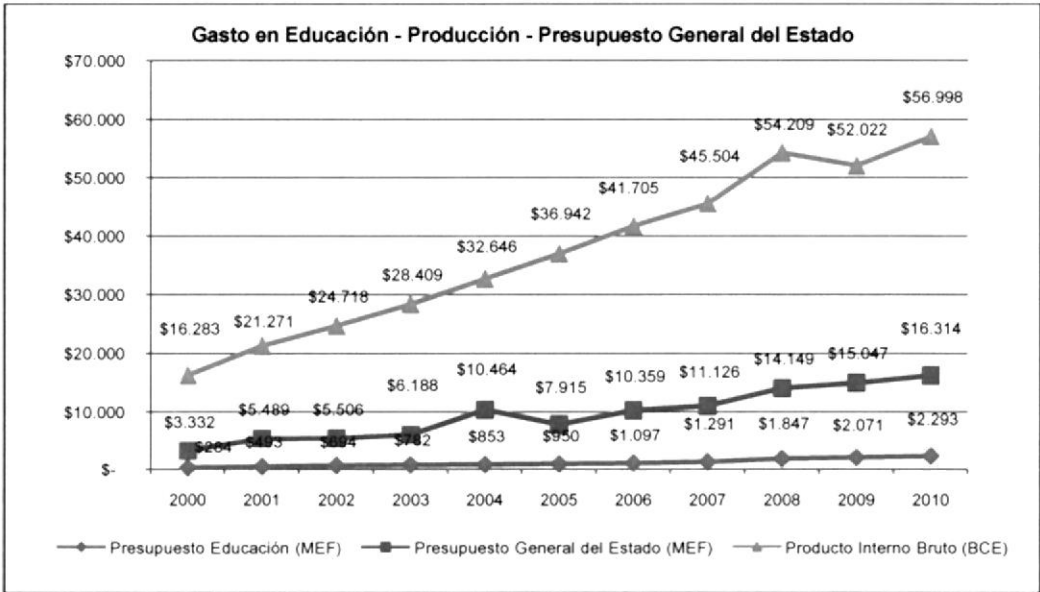
Considerar únicamente el valor total del gasto anual en educación, y como positivo el haber "invertido" más que el año anterior, podría resultar contradictorio si no son tomadas en cuenta otras variables fundamentales. Por esta razón es que en la práctica es común establecer comparaciones entre el

Gasto en Educación con cifras macro-económicas como el Producto Interno Bruto (PIB) y el Presupuesto General del Estado (PGE).

Sin duda alguna, observar el gasto en educación de manera independiente y en términos nominales, evidenciaría un continuo y sostenido aumento año a año; sin embargo, si las cifras son llevadas a cifras reales, de tal manera que los efectos de la inflación y el precio son discriminados, la verdad podría no ser esa. Más adelante nos extenderemos un poco más en este asunto.

A continuación presentamos un gráfico general en el que se pueden observar la evolución del Producto Interno Bruto, el Presupuesto General del Estado y el Gasto en Educación en el periodo desde el 2000 hasta 2010.

GRÁFICO 2 Gasto en Educación vs. Producción - Presupuesto General del Estado.



Fuente: Ministerio de Finanzas, Banco Central del Ecuador.
Elaboración: Propia.



El Gráfico 2 es un claro ejemplo de lo expuesto en los párrafos anteriores. En él se puede ver un crecimiento sostenido tanto en las cantidades de gasto como en la de producción y gasto total. La pregunta a cuestionarse debe ser si estas asignaciones han cumplido con lo establecido tanto en las leyes como en la Constitución. Disposiciones que fueron mencionadas en la primera parte de este trabajo.

Sin lugar a dudas, el presupuesto destinado para la educación ha crecido continuamente en las últimas décadas, en especial durante el actual gobierno que se caracteriza por tener un nivel elevado de gasto social. La educación es uno de los ejes principales de la inversión social, es por esta razón que la variación ha sido especialmente alta en los últimos 4 años tal y como se puede ver en la Tabla 1.

TABLA 2Evolución del Presupuesto Educativo

Año	Presupuesto Educación (MEF)	Variación %
2000	\$ 283.509.502,56	-
2001	\$ 492.775.356,64	73,81%
2002	\$ 694.286.525,87	40,89%
2003	\$ 781.553.893,05	12,57%
2004	\$ 853.432.406,66	9,20%
2005	\$ 950.467.942,86	11,37%
2006	\$ 1.096.518.870,22	15,37%
2007	\$ 1.290.757.252,68	17,71%
2008	\$ 1.846.908.652,77	43,09%
2009	\$ 2.071.158.501,33	12,14%
2010	\$ 2.293.311.899,93	10,73%

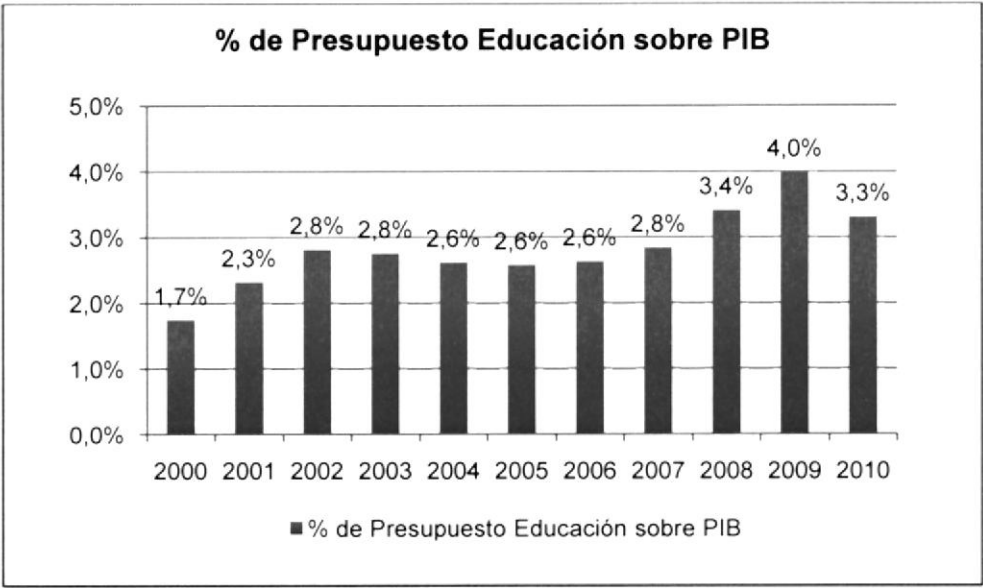
Fuente: Ministerio de Finanzas

Elaboración: Propia

Así, se tiene que en el año 2000 el gasto en educación fue de aproximadamente USD 284 millones, mientras que para el 2010 fue de USD 2,293 millones. Es decir que en la última década la inversión en educación ha aumentado unas 7 veces en relación a la inicial. El año 2008 es el que presenta la mayor variación del periodo en análisis, pues del 2007 a ese año el gasto varió en un 43%. Este año coincide con el gobierno del Ec. Rafael Correa, pues fue ese año en el que realizó la primera proforma conforme a su ideal político de alto gasto público.

Por otro lado, la comparación en relación al PIB es importante ya que la ley establece que el presupuesto educativo debe aumentar en un 0.5% del PIB al año hasta alcanzar el 6% del mismo. Adicional a esto hay que mencionar que 6% es la relación Gasto/PIB establecida por la UNESCO como la óptima para gasto en educación.

GRÁFICO 3% de Presupuesto Educación sobre PIB



Fuente: Ministerio de Finanzas, Banco Central del Ecuador.
Elaboración: Propia.

El Gráfico 3 muestra cómo la tendencia del gasto en educación es similar a la del PIB. Los datos hasta el 2009 fueron tomados del presupuesto devengado hasta diciembre de cada año, en el 2010 se utilizaron las estimaciones hechas por el Banco Central.

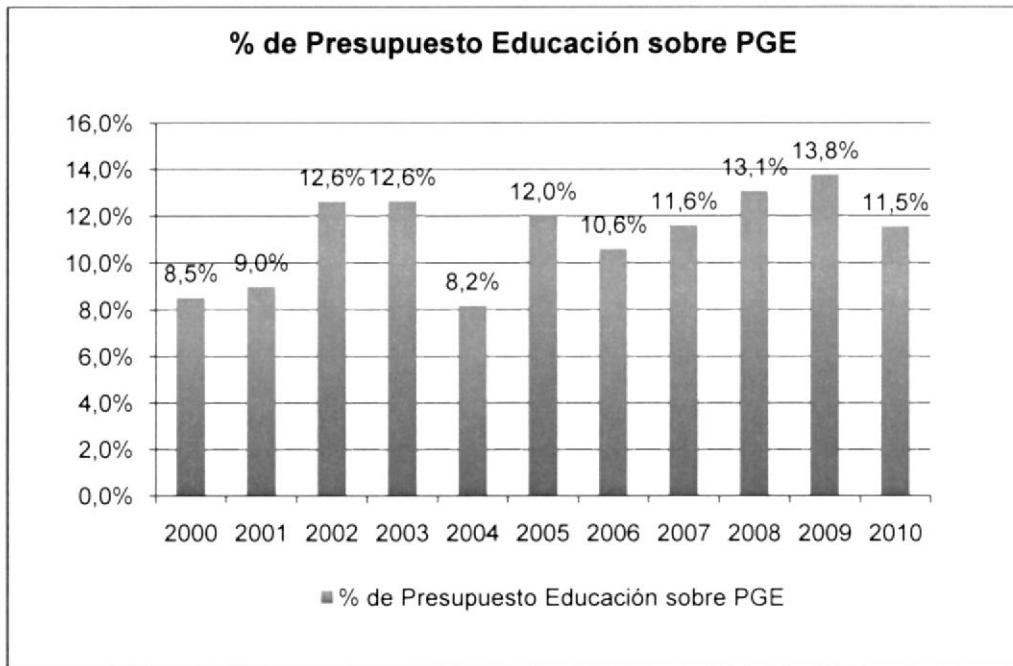
Por este motivo es que limitaremos nuestro análisis al año 2009 con el fin de evitar posibles errores al no tener las cifras definitivas para el 2010. En este sentido, tenemos que en el año 2000 la inversión en el sector educativo representó el 1.7% del PIB el cual mostró un continuo ascenso hasta el año 2009 en el que cerró con aproximadamente un 4%.

Como se podrá notar, el Ecuador está aún lejos de alcanzar el nivel propuesto por la UNESCO y su propia Constitución (6%). Sin embargo, hay que mencionar que países con la actual relación de presupuesto/PIB que tiene el Ecuador han logrado desarrollar niveles altos de educación.

Al igual que con el PIB, es también necesario comparar el gasto educativo con el total del gasto para conocer qué porcentaje o importancia se le está dando al sector educativo.

En el Ecuador, el promedio general ha sido de aproximadamente el 10%, siendo el año 2009 en el que se alcanzó el más alto porcentaje, casi el 14%.

GRÁFICO 4 % de Presupuesto Educación sobre PIB



Fuente: Ministerio de Finanzas, Banco Central del Ecuador.
Elaboración: Propia.

El desempeño de la inversión en educación en relación al Presupuesto General ha sido disparejo. El año en el que se le asignó la menor cantidad fue el 2004 cuando apenas pasó del 8%. Marginando una vez más el valor para el 2010, a partir del 2006 este ratio ha ido aumentando constantemente. Debería suponerse que esta mayor y creciente inversión podría resultar en mejores resultados; no obstante esta no es una condición suficiente como se mencionó al inicio de esta sección.

La Tabla 2 muestra los valores correspondientes al gasto en educación y el PGE, además en el Gráfico 5 se pueden apreciar las proporciones de ambos rubros.

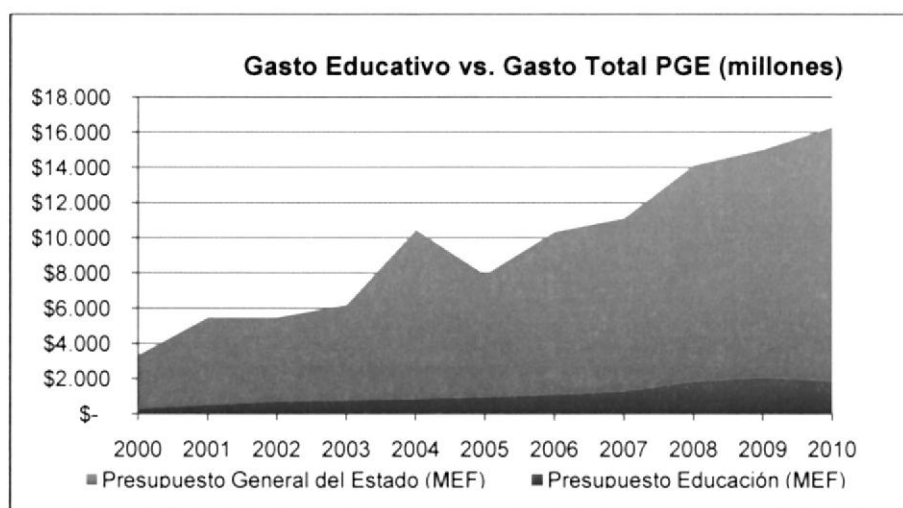
TABLA 3 Presupuesto Educación y PGE

Año	Presupuesto Educación (MEF)	Presupuesto General del Estado (MEF)
2000	\$ 283.509.502,56	\$ 3.331.999.076,26
2001	\$ 492.775.356,64	\$ 5.488.648.298,77
2002	\$ 694.286.525,87	\$ 5.505.654.043,25
2003	\$ 781.553.893,05	\$ 6.187.793.880,27
2004	\$ 853.432.406,66	\$ 10.464.481.935,77
2005	\$ 950.467.942,86	\$ 7.914.552.388,78
2006	\$ 1.096.518.870,22	\$ 10.359.000.000,00
2007	\$ 1.290.757.252,68	\$ 11.126.000.000,00
2008	\$ 1.846.908.652,77	\$ 14.148.922.027,51
2009	\$ 2.071.158.501,33	\$ 15.047.155.058,27
2010	\$ 2.293.311.899,93	\$ 16.313.661.119,06

Fuente: Ministerio de Finanzas

Elaboración: Propia

GRÁFICO 5 Gasto Educativo vs. Gasto Total PGE (millones)



Fuente: Ministerio de Finanzas, Banco Central del Ecuador.

Elaboración: Propia.

Todos los datos evidencian un claro aumento en la inversión en educación en el Ecuador. En la última década especialmente el PGE ha aumentado en las

proporciones más altas de la historia del Ecuador. Esta situación se debe específicamente a los altos niveles de precio que el petróleo ha presentado los últimos años.

Sería fácil afirmar y suponer que dadas estas condiciones la calidad y desarrollo de la educación del Ecuador estaría en un buen sendero y desarrollándose en los niveles esperados. A continuación, analizaremos si esto es necesariamente cierto.

2.3. Mayor Gasto en Educación, ¿Mayor Calidad?

La educación es fundamental para lograr el progreso de un país y para avanzar hacia una sociedad más libre y con igualdad de oportunidades. Sin embargo, a pesar de los aumentos en cobertura y gasto de los últimos años, la calidad de la educación que reciben los niños y jóvenes en el país no parece haber mejorado.

El gasto por alumno en educación pre-primaria, primaria y media²⁹ en el 2009, ha aumentado en aproximadamente 500% desde el 2000³⁰, pero el desempeño de los estudiantes no ha mostrado mejoras considerables. Es así que en el 2008, cuando se realizaron las últimas pruebas nacionales a los estudiantes, la mayoría de ellos tanto de nivel primario como secundario obtuvieron calificaciones insuficientes para matemáticas y regulares para

²⁹ El nivel medio comprende: ciclo básico, post ciclo básico, bachillerato en ciencias, bachillerato técnico y post bachillerato.

³⁰ El total de alumnos en el año 2000 fue de 3,112,709; en el 2003 sumaron 3,217,805; mientras que para el 2009 se registraron 3,989,915 estudiantes.

lenguaje y comunicación. En el caso de las pruebas de matemáticas, el 49% de los estudiantes culminaban el colegio con conocimientos insuficientes. Para lenguaje y comunicación, el 36.87% obtuvo calificación regular.³¹

En el año 2009, el monto total asignado para este sector alcanzó los USD 2,831.36 millones³², lo que se traduce en un gasto aproximado de USD 709.63 anuales por alumno (USD 59.14 mensual). Este rubro comprende gastos por servicios educativos (libros, alimentación y uniformes), por pago a docentes, administrativos, etc; siendo el pago a docentes el más importante.

TABLA 4 Presupuesto Educación (Incluye Entidades Descentralizadas)

Año	Presupuesto Educación	Entidades Descentralizadas	Total Inversión
2003	\$ 781.553.893,05	\$ 365.417.367,69	\$ 1.146.971.260,74
2004	\$ 853.432.406,66	\$ 399.837.362,38	\$ 1.253.269.769,04
2005	\$ 950.467.942,86	\$ 450.950.097,84	\$ 1.401.418.040,70
2006	\$ 1.096.518.870,22	\$ 496.291.608,37	\$ 1.592.810.478,59
2007	\$ 1.290.757.252,68	\$ 612.948.692,17	\$ 1.903.705.944,85
2008	\$ 1.846.908.652,77	\$ 64.396.914,73	\$ 1.911.305.567,50
2009	\$ 2.071.158.501,33	\$ 760.197.773,41	\$ 2.831.356.274,74
2010	\$ 2.293.311.899,93	\$ 1.108.258.459,12	\$ 3.401.570.359,05

Fuente: Ministerio de Finanzas

Elaboración: Propia

³¹ Ministerio de Educación del Ecuador, Resultados de las Pruebas Censales SER 2008.

³² Este valor difiere del presentado en anteriormente debido a que incluye el valor de las entidades descentralizadas.

Según la nueva Ley de Escalafón Docente, aprobada el año 2009, los profesores pertenecientes a la Categoría 1 (la más baja) deben percibir un sueldo mensual de USD 478, mientras que los pertenecientes a la Categoría 10 perciben USD 1,523. Para el periodo 2009-2010, según cifras del Ministerio de Educación, existen un total de 195,340 docentes que representan un gasto anual de aproximadamente USD 2,250.46 millones³³. Resulta curioso que un tercio del total de profesores (60,232) pertenezcan solamente a la décima categoría. Esto implica tener al menos título de licenciado y experiencia de entre 24 y 32 años dentro del Magisterio. Mientras que los que no cuentan con mucha experiencia pero están más actualizados en conocimiento y métodos de enseñanza solo representan el 9% (Primera a Tercera Categoría).

Adicionalmente, se encuentran las inversiones en infraestructura, equipamiento tecnológico y mobiliario estudiantil a cargo de la Dirección Nacional de Servicios Educativos, DINSE, que en el 2009 realizó una inversión total de alrededor USD 27 millones³⁴. También hay que considerar el programa de desayuno y refrigerio escolar³⁵ que beneficia a 1,7 millones de estudiantes, con una inversión de USD 66 millones³⁶. En resumen, el gasto destinado a educación ha aumentado de manera considerable en la última década, más del 700% si consideramos lo presupuestado para el presente año. Diferente a esto, la calidad de la educación, expuesta en las pruebas académicas, no ha mostrado mejoras. Según las pruebas APRENDO 2000 el promedio en

³³ Adicional a su salario, los profesores del Magisterio reciben bonificaciones varias, como por ejemplo la del Día del Maestro.

³⁴ Dirección Nacional de Servicios Educativos, Resumen de Inversiones 2009.

³⁵ El desayuno consiste en la entrega de una porción de colada saborizada y galletas o granola; mientras que el refrigerio consta de leche saborizada lista para el consumo. Diario Expreso, Programa de Alimentación Escolar cubrirá 200 días en régimen Sierra (12-Sep-2010).

³⁶ Ministerio de Educación del Ecuador, Estadísticas 2008-2010.



matemáticas y lenguaje en colegio fue de 7 y 10 sobre 20, indicando que los resultados hace dos años no experimentaron mejora alguna.

La realidad descrita en el presente análisis pone en evidencia que gastar o invertir más en educación no es por sí sola la solución para el desarrollo y evolución educativa. Pues es necesario realizar una adecuada administración de los recursos destinados a dicho sector, acompañada de políticas eficientes que involucren tanto a la oferta (establecimientos educativos) como a la demanda educativa (alumnos y padres de familia).

En definitiva, si el Estado actúa como proveedor de educación pública, debería enfocarse principalmente en la planificación, diseño y control de la calidad de la educación brindada; la preocupación por diseñar políticas que permitan atraer mayores talentos y capacidades al sistema educativo; y velar por una asignación eficiente del dinero en proyectos que potencialicen tanto a educadores como alumnos.

Si bien es cierto estas cifras revelan una parte de la historia de la realidad educativa en el país, no son suficientes para emitir un juicio acertado. En este sentido, se hace necesario incluir más variables adicionales al estudio. En vista que lo dicho hasta el momento se enfoca más en la calidad, a continuación estudiaremos un poco más sobre la cobertura y alcance de la educación en el Ecuador.

2.4. Cobertura Educativa en el Ecuador

De acuerdo a un estudio realizado por el Buró Nacional de Economía Americano³⁷, un mayor grado de instrucción educativa afecta de manera positiva los ingresos salariales que una persona puede obtener a lo largo de su vida. En principio, debido a que un mayor grado de instrucción se traduce en un incremento de la productividad de la persona y el progreso técnico de un país. Por esta razón el rendimiento que pueda tener el sector educativo de un país, puede ser un factor decisivo a la hora de determinar la calidad de vida de sus habitantes.

Para el caso ecuatoriano, la situación del sector educativo se puede medir a través de dos parámetros: cobertura y calidad. Para medir la cobertura, se suelen utilizar las tasas de escolarización, las cuales comprenden los niveles de educación primaria, secundario y de educación superior. De acuerdo a cifras oficiales al 2009, en Ecuador, las tasas de escolarización a nivel nacional fueron: primaria (93,8%), secundaria (58,1%) y educación superior (20,1%)³⁸. Adicionalmente, la tasa de analfabetismo³⁹ que suele representar un indicador general de la cobertura fue de (7,8%). [Gráfico 6]

Para medir la calidad en los niveles primario y secundario de educación, el Ministerio de Educación realiza las pruebas SER⁴⁰ a nivel nacional a partir del

³⁷ JAMISON, Eliot A et al. «The effects of education quality on income growth and mortality decline». National Bureau of Economic Research.

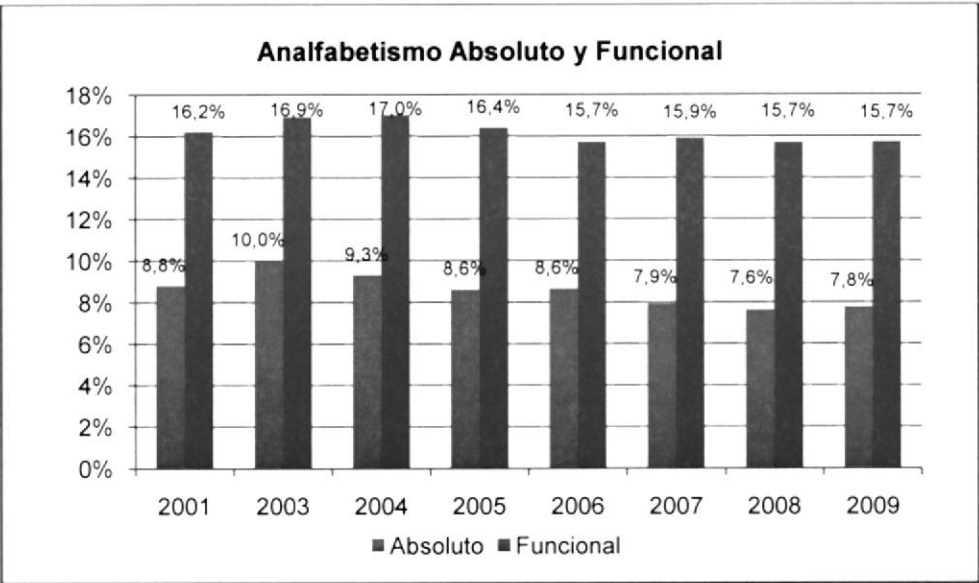
³⁸ Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), Indicadores Sociales 2006-2009

³⁹ Real Academia Española. «Falta de instrucción elemental en un país, referida especialmente al número de sus ciudadanos que no saben leer».

⁴⁰ Sistema de Evaluación y Rendición de la Educación Ecuador.

año 2008. Anteriormente se realizaban las pruebas APRENDO⁴¹, las cuales fueron realizadas en cinco ocasiones⁴². De acuerdo a los resultados del 2008, la calidad del sector educativo es baja. Esto, se refleja en las principales áreas de estudios como lo son las Matemáticas y Lenguaje y Comunicación, donde tanto la población estudiantil a nivel primario como secundario se ubicaba en rangos entre el 21-49% calificación insuficiente para Matemáticas y 10-29% para Lenguaje y Comunicación [Gráfico 7]. Adicionalmente, para medir la calidad de educación superior, se suele tomar de referencia su ubicación en los rankings internacionales. Según el ranking mundial de universidades en la web la mejor Universidad del Ecuador ocupaba el puesto 803 entre las mejores 8000 universidades del mundo.

GRÁFICO 6 Analfabetismo Absoluto y Funcional

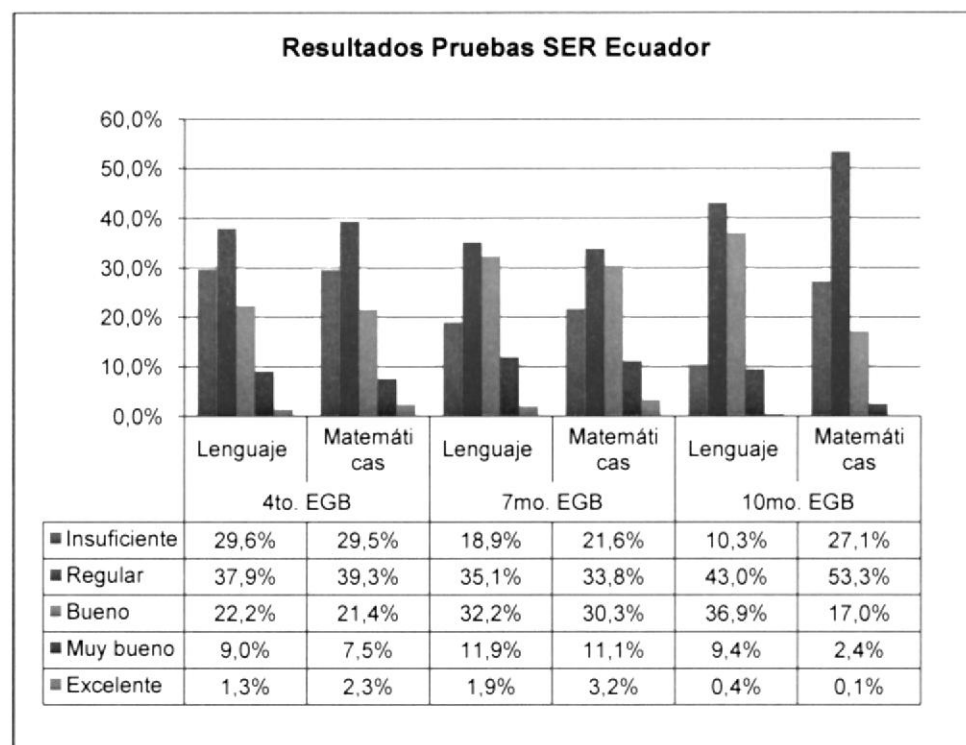


Fuente: SIIE 2010, Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo Urbana (ENEMDU), INEC.
Elaboración: Propia.

⁴¹ Programa de pruebas de evaluación al sistema educativo, que formaba parte del Sistema Nacional de Logros Académicos, el cual estaba encargado de recopilar de manera sistemática y permanente información sobre los resultados de aprendizaje de destrezas cognitivas básicas.

⁴² Años 1996, 1997, 1998, 2000 y 2007.

GRÁFICO 7 Resultados Pruebas SER Ecuador



Fuente: SIIE 2010, Pruebas SER ECUADOR 2008.
Elaboración: Propia.

Con el fin de mejorar la cobertura, el actual Gobierno ha implementado medidas como la gratuidad educativa, la cual ha buscado incorporar más estudiantes al sistema. Sin embargo, dicha medida ha dificultado el acceso a la educación en lugar de facilitarlo, debido a la limitada capacidad de oferta que posee el sector en términos de infraestructura⁴³. Adicionalmente, se puede apreciar en las cifras de escolarización que las tasas para nivel secundario y superior siguen manteniéndose bajas. Por otro lado, a través de los Proyectos de Ley Orgánica de Educación y Educación Superior, el Gobierno busca aplicar

⁴³ Fundación Ecuador Libre. «CAP N° 138: Gratuidad educativa: ¿solución o problema?».

reformas que permitan mejorar la calidad del sistema educativo. En cuanto a la Ley Orgánica de Educación, se busca mejorar la calidad de docentes en base incentivos salariales y establecer un currículum único nacional, cuya competencia será de la Autoridad Educativa Nacional⁴⁴. Mientras que, la Ley Orgánica de Educación Superior a través de un sistema de evaluación presidido por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de Calidad de la Educación Superior (CONEA), buscará determinar y garantizar la calidad de la educación superior.

El análisis de esta situación y la conclusión obtenida nos encamina al siguiente tema. Y es que si la educación en el país no ha mejorado de manera significativa internamente, ¿cómo estaremos en relación al mundo? Es necesario hacer esta comparación pues vivimos en un mundo altamente competitivo y es importante que nuestros profesionales estén a la altura internacional para poder competir.

2.5. Educación en Ecuador, ¿competitiva?

Una formación y educación de alto nivel y calidad es crucial para que las economías, más allá de solo mejorar sus procesos de producción, asciendan en la cadena de valor. Particularmente, la economía globalizada de la actualidad requiere que los países provean de profesionales bien educados capaces de adaptarse rápidamente a entornos cambiantes y competir internacionalmente.

⁴⁴ Fundación Ecuador Libre. «RL N° 136: Ley de Educación».

Uno de los componentes con los cuales el World Economic Forum evalúa la competitividad de los países es a través de la educación y formación de sus habitantes. Tanto así que representa el 17% de lo que denominan potenciadores de eficiencia dentro del Índice de Competitividad Mundial. Para el 2010, el Ecuador obtuvo una calificación de 3.6 sobre 7 ubicándose en la posición 92 de 139 países en este componente (Formación y Educación Superior)⁴⁵.

Medir la calidad de la educación de los países resulta una tarea complicada. Sin embargo, sí se pueden evaluar los resultados que ésta arroja y las políticas públicas que guiaron a la obtención de los mismos. En las secciones anteriores ya se evaluaron los resultados internos y se evidenció que aunque existía un claro y acelerado incremento en el gasto educativo en los últimos 10 años, los resultados obtenidos de las pruebas nacionales tomadas dentro del mismo periodo no diferían entre ellos.

De acuerdo a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, los tres países con mejor nivel educativo en el mundo son Corea del Sur (539), Finlandia (536) y Singapur (526). Esto, en base a los resultados obtenidos a través de las pruebas del Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos (PISA) en el 2009. Las pruebas PISA, al igual que las APRENDO en Ecuador, evalúan el conocimiento y rendimiento de los alumnos en lenguaje, matemáticas y ciencias. En América Latina, solo 6 países participan de estas pruebas lo cuales obtuvieron los siguientes resultados generales: Chile (449), Uruguay (426), Colombia (413), Brasil (412), Argentina

⁴⁵ «Global Competitiveness Report 2010-2011». World Economic Forum. El Ecuador se encuentra en la posición 105 del ranking.

(398) y Perú (370)⁴⁶. Lo que ubica a Chile como el país con la mejor educación en América Latina.

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Educación (UNESCO), para que un país goce de buena educación debe invertir en este rubro al menos el 7% del PIB. Sin embargo, de los tres países con mejor nivel educativo solo Finlandia se acerca a esa cantidad con una relación gasto educativo/PIB de aproximadamente 6%. En Corea del Sur y Singapur este ratio se ubica en 4% y 3% respectivamente⁴⁷. En el caso de Ecuador en el año 2009 se alcanzó el 4%⁴⁸. Por otro lado, en cuanto a la cantidad del Presupuesto asignada para ese sector las cifras son similares. En el 2009 en Ecuador se destinó alrededor del 14% para educación mientras que en Singapur se alcanzó a penas el 11%. Corea y Finlandia han destinado aproximadamente el 15% y 12% para educación los últimos 10 años. En Chile, esta cantidad llega al 18%.

El tema educativo es sin duda uno de los problemas sociales que merece más atención. La posibilidad de aumentar los ingresos individuales y colectivos está estrechamente asociada a la educación de la población. Asimismo, la preparación de la fuerza de trabajo y su competitividad en el futuro dependen de la excelencia de los sistemas educativos. Es así, que no solo es necesario ampliar la cobertura de manera que cada vez más personas tengan acceso a la educación, sino además alcanzar un alto nivel educativo y por ende mayores oportunidades de prosperar.

⁴⁶Programme for International Student Assessment (PISA) 2009, Organization for Economic Co-operation and Development.

⁴⁷WorlddataBank, Banco Mundial. Estadísticas de Educación (cifras al 2007 para Corea y 2009 para Singapur).

⁴⁸SIISE 2010, Ministerio de Finanzas.



CAPÍTULO III

Reforma del Sistema: Vouchers Educativos

"En realidad, cuanto más valoremos la influencia que la instrucción ejerce sobre la mente humana, más deberíamos percatarnos de los graves riesgos que implica entregar estas materias al cuidado exclusivo del gobernante."

-Friedrich Hayek-

3.1. El Sistema de Vouchers, competencia en el Sector Educativo.

Para solucionar el problema de la educación en el Ecuador e incrementar su nivel y calidad se podría pensar en al menos dos caminos. El primero parecería ser el más común, aumentar el gasto o inversión destinada a este tema social; el segundo, un cambio total en el sistema vigente que modifique las reglas y mejore la institucionalidad.

En cuanto a lo primero, diversos estudios han demostrado que un incremento en el gasto educativo no refleja mejoras notables en la calidad⁴⁹. Y tal como lo revela la evolución del gasto y sus resultados, Ecuador no es la excepción. En cuanto a la segunda opción, existe una alternativa que ha dado resultados notorios, el *Sistema de Vouchers Educativos*.

⁴⁹HANUSHEK, Erick and LUQUE, J. «Efficiency and equity in schools around the world».



El esquema del voucher o subsidio por estudiante fue propuesto por primera vez para el sector educativo en 1955 por el Nobel Milton Friedman⁵⁰. Este esquema, que también habría de ser apoyado por otros economistas Nobel como Gary Becker⁵¹, se basaba fundamentalmente en un cambio en la manera tradicional de distribución de los recursos. Particularmente, en la incorporación de mecanismos de competencia e incentivos a través de subsidios a la demanda (vouchers) en lugar de a la oferta. En otras palabras, subsidios directos a los individuos canjeables por educación.

La idea del voucher educativo supone introducir competencia principalmente al sistema educativo público aunque bien podría incluir ciertas instituciones privadas. El fin es mejorar su calidad y otorgar al beneficiario la libertad para elegir a qué institución educativa asistir conforme a sus necesidades académicas y aspiraciones profesionales.

De esta manera, el financiamiento de las instituciones educativas públicas (oferantes) pasa a depender directamente de la elección de los estudiantes, o en su defecto, de sus representantes (demandantes). Los cuales al elegir una institución, premiará a la misma con un voucher canjeable por recursos provenientes del estado. Esta situación genera una competencia entre las distintas instituciones educativas públicas y privadas en las cuales pueda ser utilizado el voucher.

⁵⁰ BONILLA, Oscar. «El Voucher Educativo».

⁵¹ RICHMAN, Sheldon. «Becker, Competition and Education». The Future of Freedom Foundation.



Es así que a través de este sistema los dos tipos de instituciones buscarán la manera de captar la mayor cantidad de vouchers posibles con el fin obtener recursos. Y es evidente que esa manera es brindar el mejor servicio, o el que los estudiantes demanden.

En pocas palabras, el sistema de vouchers surge como una solución alternativa a la falta de incentivos del Estado para mejorar la educación. Y es que al no tener competencia (al menos entre los más pobres), el estado no tiene ningún incentivo para mejorar la calidad educacional. Asimismo, al ser el estado el único oferente, no busca tampoco satisfacer las necesidades específicas de los consumidores. Por lo tanto, no sólo el nivel de educación es deficiente, sino también la preparación del magisterio, y hasta las instalaciones en las que ésta se proporciona.

En resumen, los establecimientos competirían por entregar mejores servicios educacionales y los padres matricularían a sus hijos en aquellos colegios de mejor rendimiento, que provean mejores servicios, o que simplemente satisfagan sus deseos. Esta competencia por proveer mejores servicios tendría como consecuencia que los mejores colegios sobrevivan, mientras que los colegios de menor calidad desaparecerían o en su defecto se ajusten a las demandas de los consumidores.

El sistema de vouchers entonces, incentivaría la competencia obligando al Estado a mejorar su servicio de tal manera que la educación que ofrece aumente su calidad progresivamente.



3.2. Funcionamiento del Sistema de Vouchers

Ya expusimos en la sección anterior cómo un sistema con incentivos desde la demanda podría canalizar al sistema educativo hacia la competencia de tal manera que los planteles educativos mejoren su servicio. En esta sección profundizaremos un poco más en el tema de los vouchers explicando cómo debería funcionar y la necesidad de reformar el actual sistema.

Una reconstrucción total del sistema educativo tiene el potencial de reducir y limitar los conflictos sociales, al mismo tiempo que fortalece el crecimiento del nivel de vida de los ciudadanos⁵². Mientras más educación se les proporcione a los individuos, más desarrollaran sus habilidades potenciales.

De manera general, el sistema de vouchers persigue tres objetivos primordiales: (1) dar la elección a los padres, (2) promover la competencia entre las escuelas, y (3) permitir que los estudiantes de familias de escasos recursos también puedan acceder a educación privada.⁵³

Dado que son los padres o representantes de los alumnos los que comúnmente eligen el centro de estudios donde envían a sus representados, son ellos los que toman las "decisiones de consumo" en la educación. A través del sistema de vouchers, el Estado les daría esta potestad al entregarles directamente a ellos (consumidores de educación) los recursos públicos

⁵² FRIEDMAN, Milton. «Public Schools: Make them Private».

⁵³ LEE, Vicky & WONG, Elyssa. «Education Voucher System».



destinados para la educación. Asimismo, este sistema, que incentiva la competencia, daría lugar a disminución de costos, y mejoras en la calidad y dinámica de la innovación educativa.

Teóricamente, en un sistema de vouchers el gobierno proveería a los representantes un voucher educativo equivalente al costo de la educación que sus representados reciben. Sin embargo, la implementación de este sistema no es tan simple. De ahí, que antes de ser ejecutado son necesarios una serie de estudios y fijación de parámetros adecuados con el fin de evitar problemas, como el de focalización, que traen consigo los subsidios. Cuestiones como el valor del voucher, selección de beneficiarios, periodicidad de los mismos, etc. deben ser resueltas antes de poner en marcha un sistema como este.

Por citar ejemplos, se deberían establecer límites en (a) los ingresos de las familias beneficiarias del voucher, (b) el monto máximo del voucher, (c) la designación de los establecimientos en los que puedan ser utilizados, etc. El valor del voucher, por ejemplo, podría ser calculado en función del costo promedio de educación para un determinado nivel académico⁵⁴. Dependiendo de la buena o mala fijación de estos límites y parámetros se observarán o no los resultados esperados.

Debido a la manera en la que funciona, es necesario que el voucher sea un beneficio intransferible y canjeable únicamente por educación. Debería además estar asignado a un estudiante específico y poder ser utilizado

⁵⁴Idem.BONILLA.

únicamente en los centros de educación inscritos en el sistema. Estos establecimientos deberían además estar supervisados por el organismo competente con el fin de garantizar que estén al menos en el estándar educacional mínimo para funcionar.

El sistema de vouchers está basado en la privatización de la educación con el fin de mejorarla. Sin embargo, no es la solución por sí solo. Los vouchers no son sino más que el medio por el cual se realizaría la transición de un sistema educativo de gobierno a uno de mercado. Por esta razón es necesario que los vouchers sean universales; que estén disponibles para todo aquel que quiera enviar sus hijos a escuelas públicas; y sean los suficientes para cubrir los costos de una educación de alto nivel y calidad⁵⁵.

El voucher educacional es sin duda una buena solución que permite una mayor participación del sector privado sin desatender a las familias con menos recursos. Además que le devuelve a los padres la potestad de decidir sobre la educación de sus hijos. Una educación acorde al medio en el que se desempeñan, a las necesidades, y a las realidades de las distintas regiones del país.

3.3. Vouchers educativos, la experiencia mundial

Si bien es cierto el sistema de vouchers se ha aplicado de múltiples formas alrededor del mundo, en todos ellos los gobiernos proporcionan un

⁵⁵Idem, FRIEDMAN.



monto determinado de dinero a los padres para que sean ellos quienes elijan en qué escuela privada o pública matricular a sus hijos⁵⁶.

Entre los países en los que ya se ha implementado este sistema se encuentran Suecia, Estados Unidos, Holanda, Dinamarca, Nueva Zelanda, Hong Kong, Chile, Colombia y desde hace un par de años, Qatar.

Debido a que la problemática y el debate sobre el sistema educativo difieren de país en país, e inclusive hasta en las distintas regiones de cada uno, los objetivos o metas bajo los cuales se ha establecido el sistema de vouchers en los países antes mencionados tienden a variar. Por citar un pequeño resumen, en Suecia, Holanda y Dinamarca el sistema se basa en la creencia de que los padres deben ser partícipes activos en la educación de sus hijos y ser capaces de elegir la escuela que mejor se adapte a ellos. En Nueva Zelanda, y la mayoría de los programas de vouchers que operan en varios estados en los Estados Unidos, la subvención está destinada a ofrecer oportunidades educativas a los niños que de otro modo no podrían ser capaces de acceder a una escuela privada. Mientras que Chile y Colombia, adoptaron el sistema en miras a disminuir la participación pública en los programas de educación⁵⁷.

Como es visto, en la práctica el sistema de vouchers opera de muchas formas adaptándose a las necesidades de cada país. De acuerdo a esto se debe diseñar el modelo que se ajuste a las condiciones requeridas. Entre las características que ya se han utilizado en los países que han aplicado este

⁵⁶Idem. LEE.

⁵⁷Supreme Education Council. Qatar.



sistema se encuentran: incluir la inspección del gobierno en las escuelas que reciben los vouchers; operar bajo la condición de que sólo el gobierno puede acreditar los profesores; estar disponibles para todas las familias, o exclusivamente para familias de bajos ingresos; o que su valor varíe inversamente en relación al ingreso⁵⁸.

El valor del bono, como también es conocido el voucher, puede ser igual o incluso menor, al gasto público por estudiante. Otra opción es dirigir el financiamiento del gobierno directamente a la escuela elegida por los padres. Esta última, en la que "los fondos siguen al niño" es, de hecho, la aplicación más común del principio del voucher en todo el mundo. En fin, los bonos bien podrían implementarse para proporcionar acceso solamente a escuelas privadas; sólo a las públicas; o en su defecto, a ambas (públicas y privadas).

El caso chileno, es el más cercano y quizá el más parecido al ecuatoriano. La implementación de las "subvenciones" en ese país tuvo lugar en 1987. Al siguiente año, ya se reflejaba un aumento considerable en el número de estudiantes que asistían a escuelas privadas y el sector privado subvencionado recibía 40,8% del total de registros de la escuela secundaria⁵⁹. Asimismo, entre los objetivos del nuevo sistema se encontraban mejorar la calidad y la duración de la educación recibida. Lo cual pudo ser evidenciado en el año 1988 cuando los resultados indicaron que la calidad de la educación fue significativamente

⁵⁸ WEST, Edwing G. «Education Vouchers in Practice and Principle: A World Survey».

⁵⁹ Ídem.

mayor en los establecimientos educacionales subvencionados privados que en las escuelas municipales.⁶⁰

En el Ecuador, el sistema educativo vigente ha demostrado no poder solucionar el problema de años de escolaridad, calidad, infraestructura y recursos, logros académicos, etc. El Sistema de Vouchers es una nueva y excelente opción que merece ser considerada seriamente en nuestro país.



⁶⁰ SAPELLI, Claudio. «Desafíos del Sistema Educativo: La Subvención Preferencial».

Conclusiones

A lo largo del documento se han presentado una serie de argumentos con el cual hemos intentado realizar una revisión y luego un diagnóstico de la situación de la educación en general en el Ecuador.

Se empezó realizando una breve reseña histórica sobre la evolución y desarrollo de la misma desde antes de que el Ecuador sea fundado como república hasta el presente. De esta reseña se deduce que debido tanto a la colonización como a la doctrina de nuestros gobernantes, el modelo educativo del Ecuador está basado en el modelo español y europeo. Con ciertas reformas que lo adaptan a las demandas de la nueva era del presente.

En cuanto a la administración mostramos cómo claramente el nivel de educación de los ecuatorianos está lejos de lo que se considera competitivo a nivel mundial, situación que pone en desventajas a los profesionales de este país con relación al mundo.

Finalmente, se concluye que el problema de fondo no es la falta de inversión o recursos sino la ineficiencia con la que han sido administrados. Además de que el sistema pierde el año en calidad y competitividad por lo que es necesario un cambio radical a uno nuevo que sí lo promueva.

En este sentido, se propuso el Sistema de Vouchers Educativos o Subvenciones Escolares como alternativa al actual régimen de manera que sean los demandantes y no los ofertantes los que tengan el poder de decisión en la educación.



Recomendaciones

En vista de que, tal y como lo mencionamos en nuestra propuesta del Sistema de Vouchers, la implementación de este sistema no es sencilla, recomendamos empezar con un plan piloto en alguna localidad del país.

Este plan piloto requeriría de un estudio previo de impacto en la vida de las personas que habiten en esa zona. Lo más recomendable es empezar en poblaciones pequeñas de tal manera que los resultados sean fácilmente medibles.

Finalmente, es evidente que al gozar de más libertad los padres, y de más exigencia los educadores, el nivel de la calidad y cobertura evolucionarán positivamente de tal manera que el futuro y bienestar de la población incrementará en el mediano y largo plazo.

Anexos

Minería de Datos

Para hacer un análisis del gasto estatal en educación año a año necesitamos obtener información que muestre cifras claras, y estas a su vez deben venir de una fuente fidedigna. La base de datos que se obtuvo forma parte de un proceso de minería de datos, el cual se llevo a cabo de una forma organizada y esquemática obteniendo así los resultados esperados.

Los datos juegan un factor clave en las investigaciones económicas, ya que de estos depende el acierto de las conclusiones al final de un estudio. Para realizar esta investigación económica necesitamos el gasto del estado en el sector de educación en todos sus niveles, ya sea esta fiscal, metropolitana, fiscomisional o por medio de subsidios. Los datos se encuentran publicados en la página del ministerio de finanzas, los cuales son presentados en un formato pdf. Al tratarse de varias tablas que contienen una cantidad sumamente extensa de datos, y a su vez estas publicaciones se realizan año a año. Por consiguiente

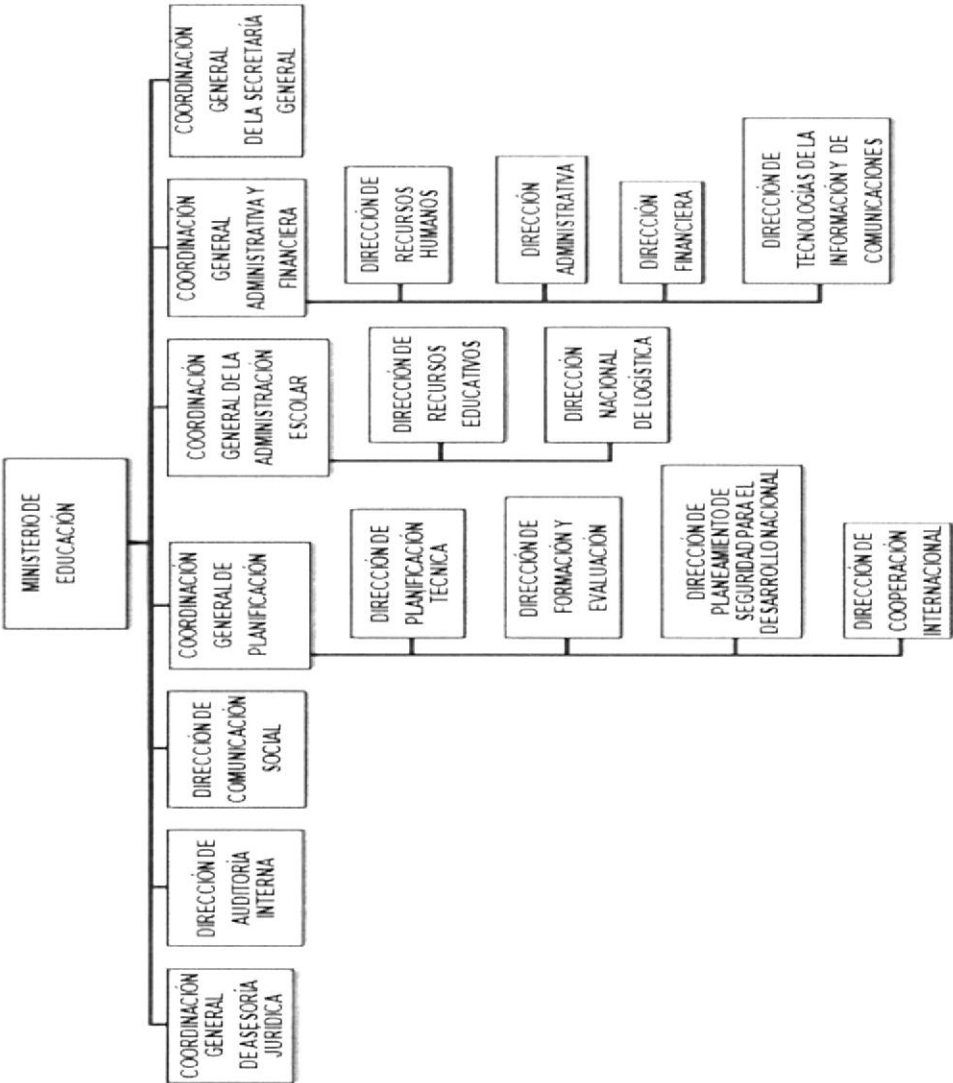
Inicialmente procedimos a descargar los presupuestos anuales del estado en todo su conjunto en el formato en el cual eran presentados en el internet a través del sitio en línea del Ministerio de finanzas del Ecuador. Durante este paso inicial resulto imposible empezar a depurar la base de datos, dado el formato pdf en el que se encontraban todos los datos disponibles para el público en general. Luego procedimos a transformar los archivos de pdf a un

formato de Microsoft Excel, de esta manera la labor de depuración iba a ser más eficiente y precisa. Durante el proceso de armado de la base de datos se tuvieron que hacer muchos arreglos y agregar ciertas mejoras a la base de datos. Se procedió a dividir las tablas por sus diferentes denominaciones, ya sea esta de ingreso o gasto. A su vez los gastos se dividieron en grupos, sectores-provincia, sectores-institución, ítem, sectores-fuentes, y fuentes de financiamiento. Mientras que los ingresos se dividen en grupo, sectores, instituciones, ítem, y sectores-fuentes. Es muy importante tener un mismo esquema de orden para cada una de estas tablas, ya que al formar la base de datos final mediante algoritmos estos deben estar ubicados en las celdas precisas. Otro tema sumamente importante fue la codificación usada para cada uno de los datos, por lo que debían llevar una codificación consecuente en todos los datos obtenidos.

La minería de datos nos permitió mediante el análisis de datos, los cuales fueron debidamente organizados, llegar a crear una base de datos. Esta base de datos nos permitió obtener las cifras que eran relevantes para realizar una investigación económica. Finalmente se puede decir que este proceso permitió detectar la información procesable de los conjuntos grandes de datos. Normalmente, estos datos significantes no se pueden detectar fácilmente en la presentación tradicional de los datos porque hay demasiada información inútil.

Gráficos de información adicional para consulta del lector

GRÁFICO[ANEXO] 1 Organigrama del Ministerio



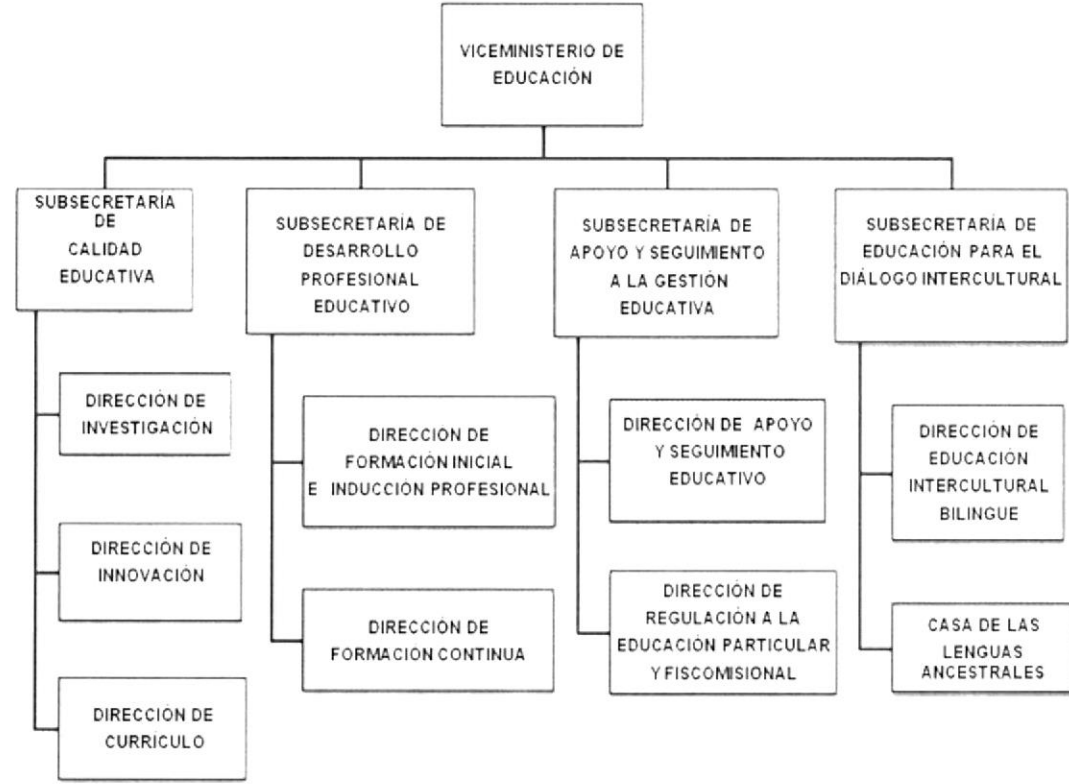
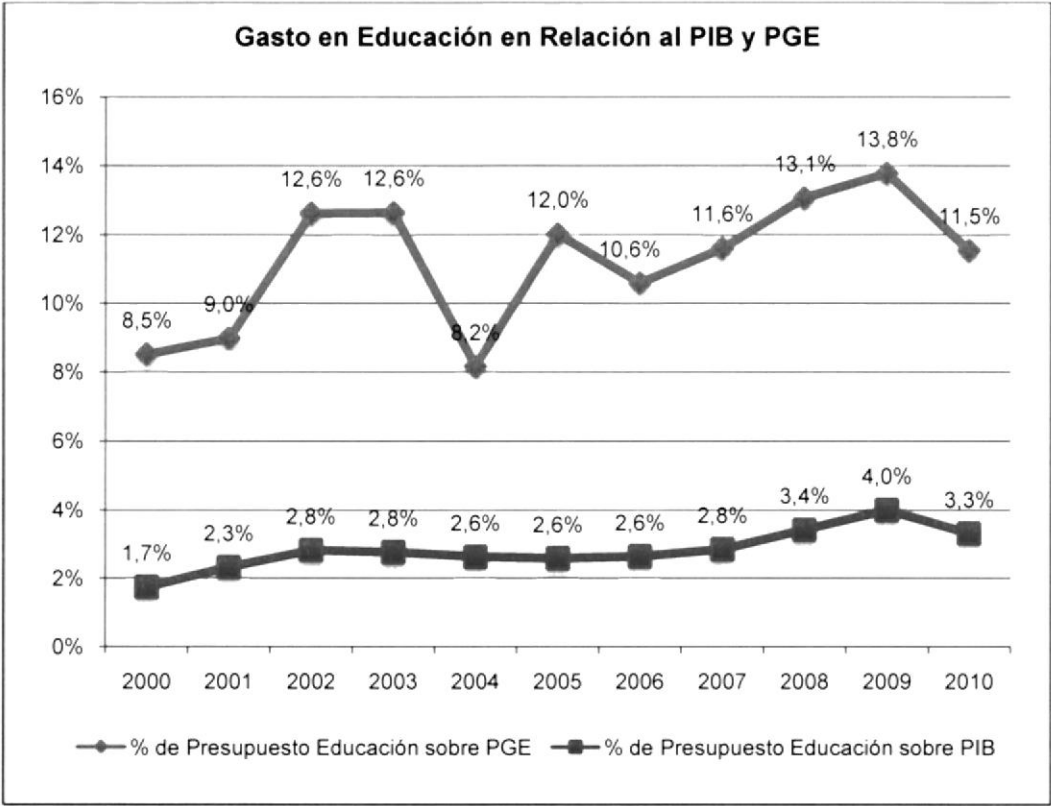


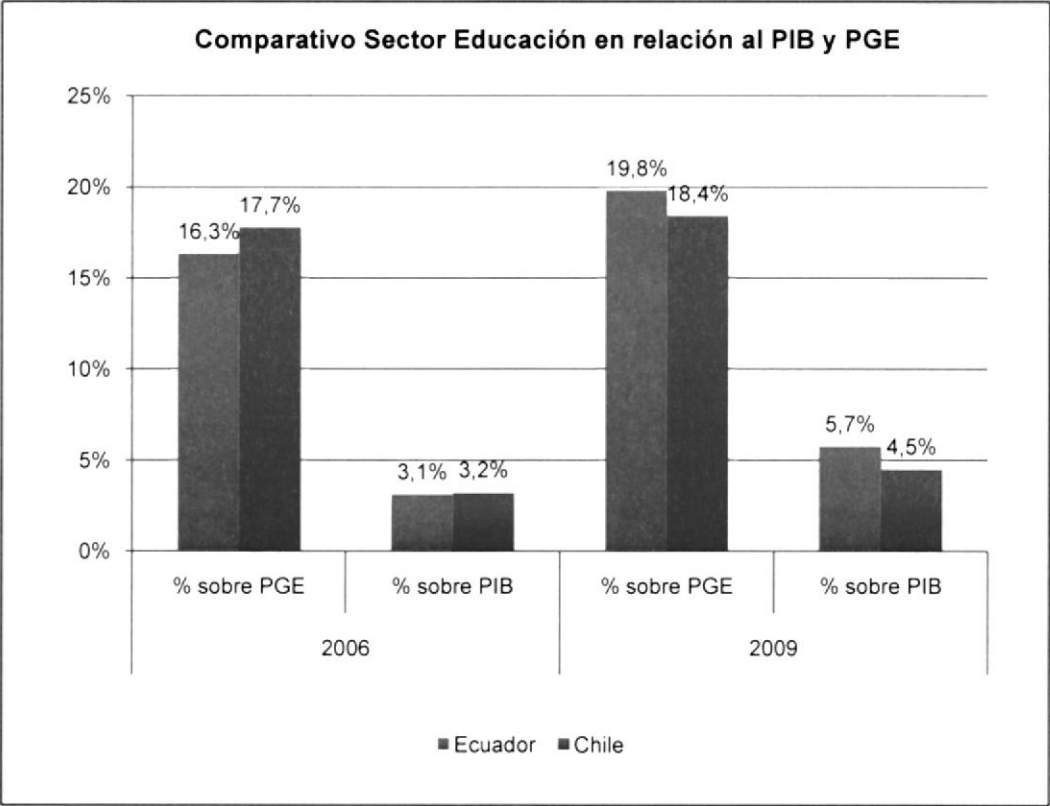
GRÁFICO [ANEXO] 2 Organigrama del Vice-ministerio

GRÁFICO[ANEXO] 3 Gasto en Educación en Relación al PIB y PGE



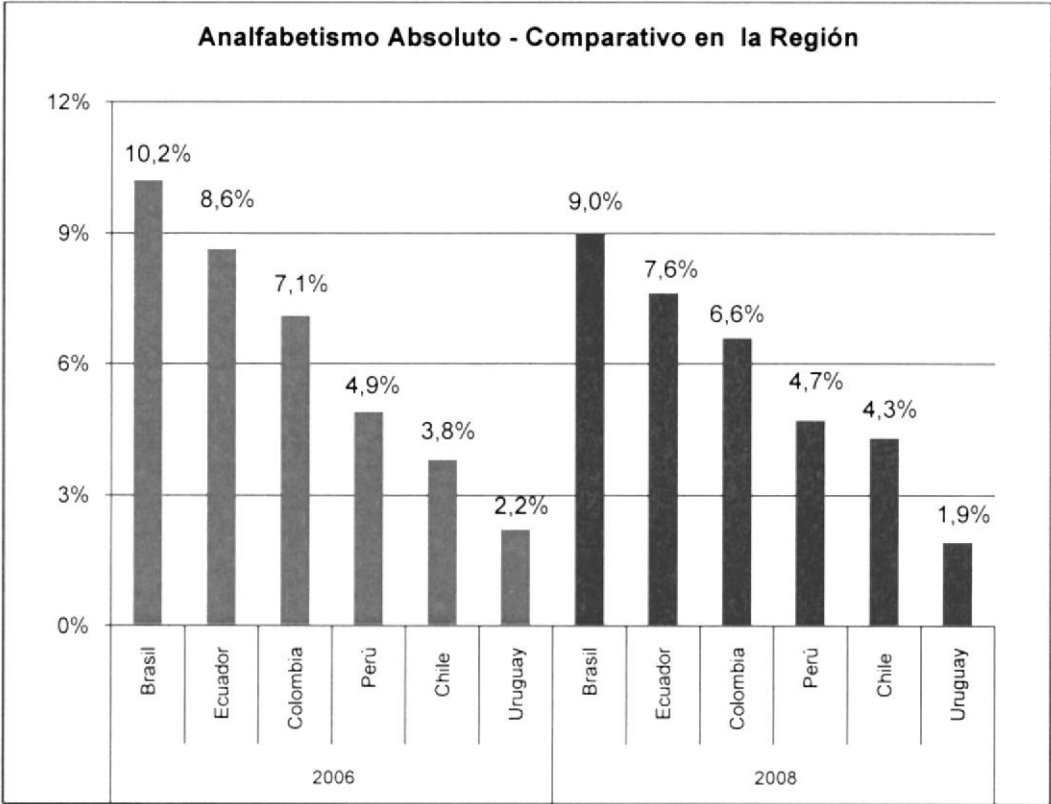
Fuente: PIB, Estadísticas del Banco Central del Ecuador y PGE Liquidaciones Presupuestarias del Ministerio de Finanzas. Del año 2000 a 2009 se utiliza el valor devengado, en el año 2010 se utiliza el valor aprobado inicial (PGE y PE) y proyección PIB 2010.
Elaboración: Propia.

GRÁFICO[ANEXO] 4 Comparativo Sector Educación en relación al PIB y PGE



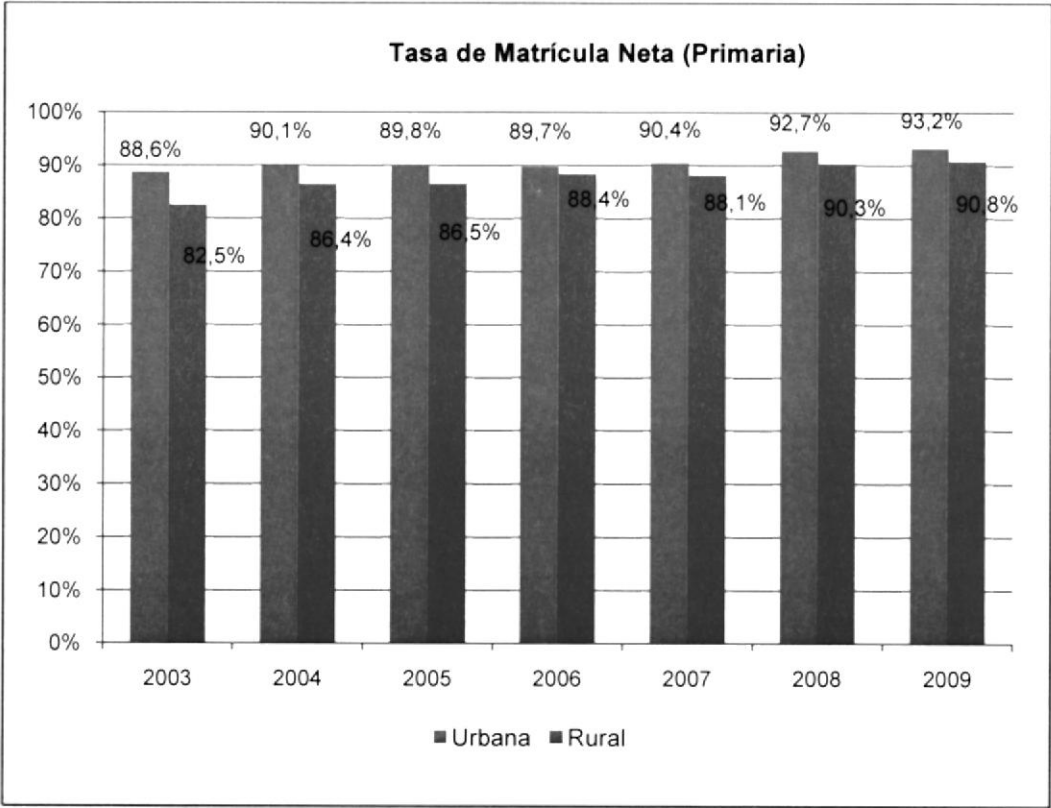
Fuente: PIB, Estadísticas del Banco Central del Ecuador y PGE Liquidaciones Presupuestarias del Ministerio de Finanzas. Del año 2000 a 2009 se utiliza el valor devengado, en el año 2010 se utiliza el valor aprobado inicial (PGE y PE) y proyección PIB 2010.
Elaboración: Propia.

GRÁFICO[ANEXO] 5 Analfabetismo Absoluto - Comparativo en la Región



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) - INEI (Perú), CIA WorldFactbook (Chile), Series Estadísticas IBGE (Brasil), Encuesta Continua de Hogares y Gran Encuesta Integrada de Hogares – DANE (Colombia), Encuesta Urbana de Empleo y Desempleo (ENEMDU) - INEC (Ecuador).
Elaboración: Propia.

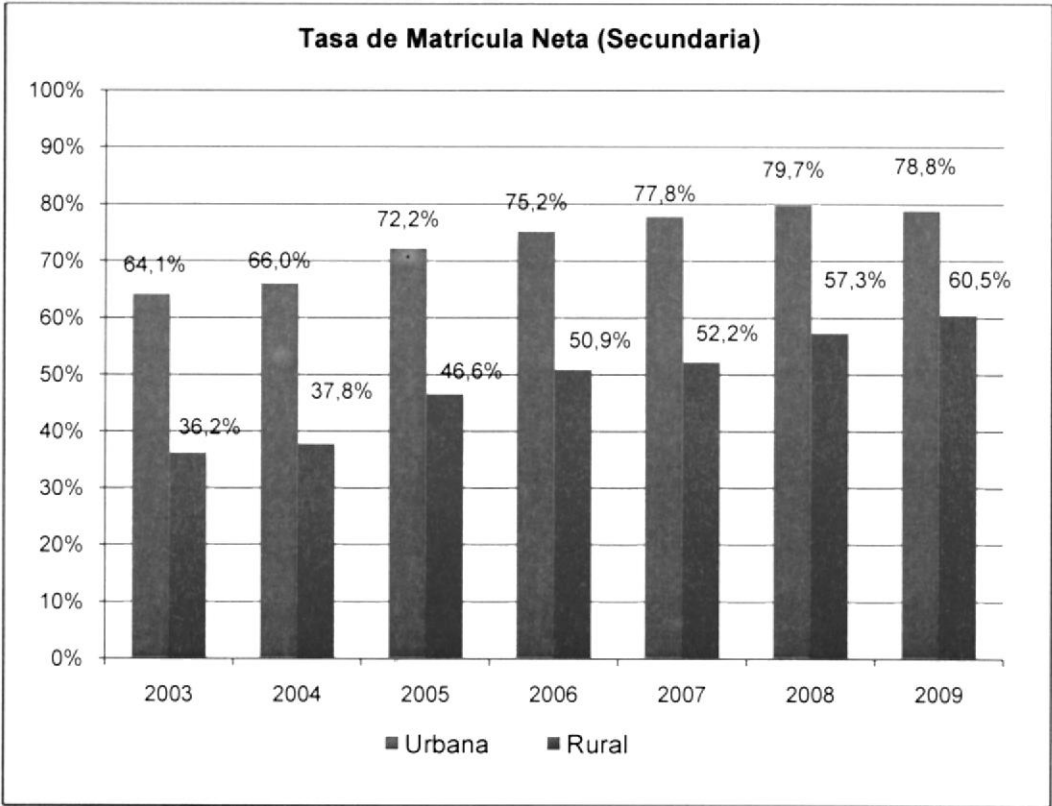
GRÁFICO[ANEXO] 6 Tasa de Matrícula Neta (Primaria)



Fuente: SIIE 2010, Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo Urbano (ENEMDU), INEC.
Elaboración: Propia.



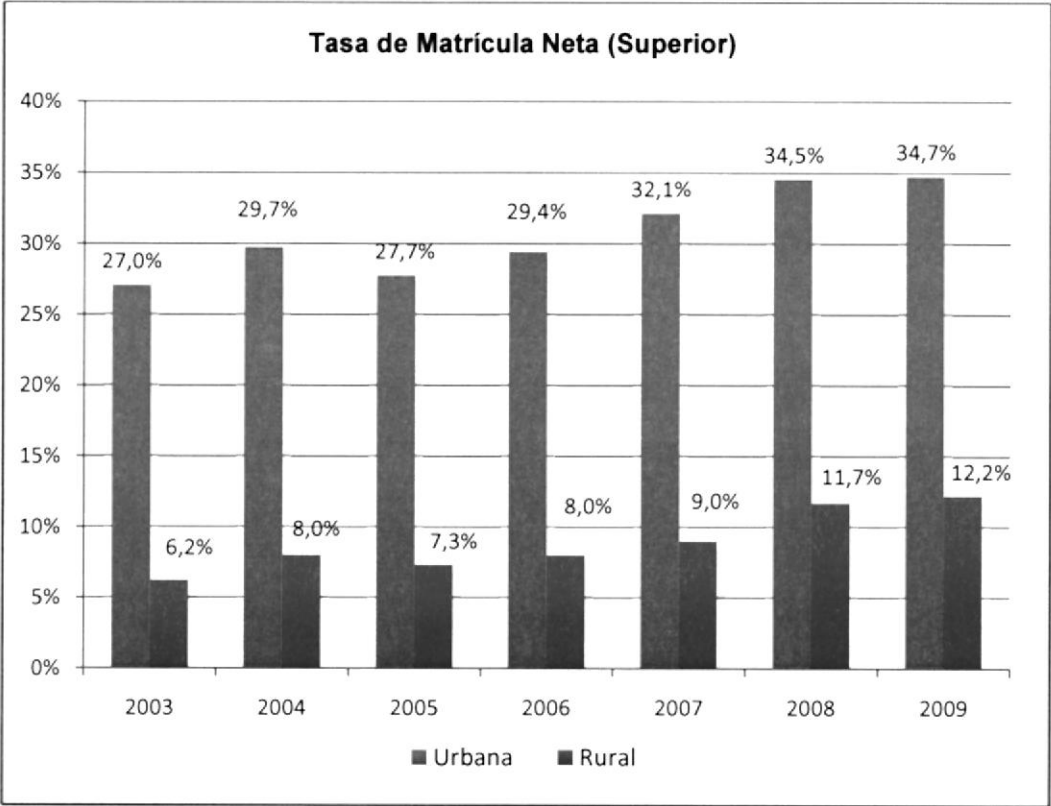
GRÁFICO[ANEXO] 7 Tasa de Matrícula Neta (Secundaria)



Fuente: SIIE 2010, Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo Urbano (ENEMDU), INEC.
Elaboración: Propia.

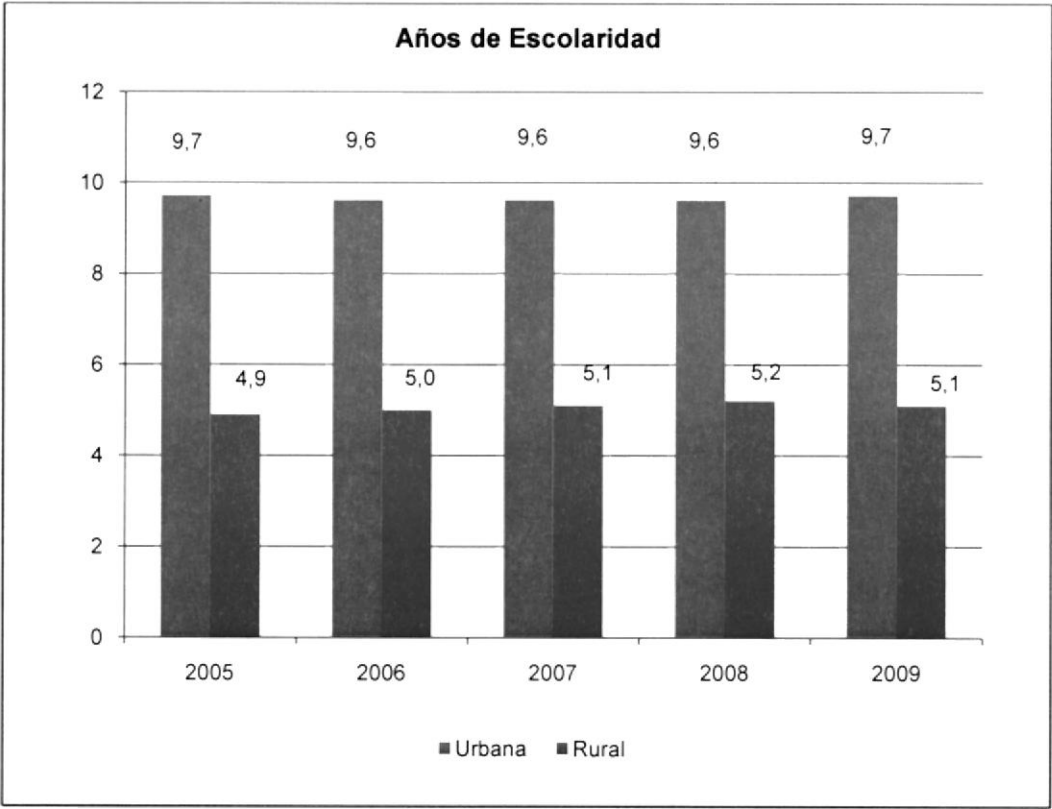


GRÁFICO[ANEXO] 8 Tasa de Matrícula Neta (Superior)



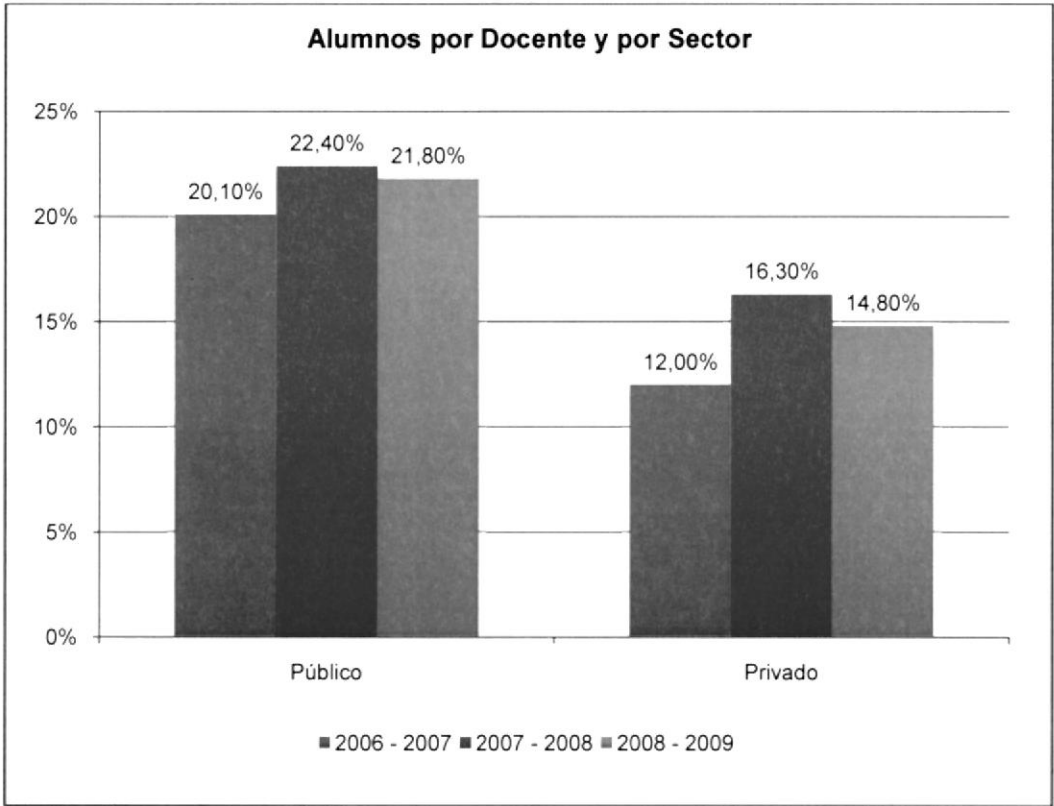
Fuente: SIISE 2010, Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo Urbano (ENEMDU), INEC.
Elaboración: Propia.

GRÁFICO[ANEXO] 9 Años de Escolaridad



Fuente: SIISE 2010, Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo Urbano (ENEMDU), INEC.
Elaboración: Propia.

GRÁFICO[ANEXO] 10 Alumnos por Docente y por Sector



Fuente: SIIE 2010, Sistema Nacional de Estadísticas Educativas.
Elaboración: Propia.



Resumen de Notas y Referencias

1. Propuesto por primera vez en el año 1955 por Milton Friedman, Nobel en Economía en 1976.
2. Art. 26. *Constitución de la República del Ecuador*.
3. «Diccionario de la Lengua Española». Real Academia Española. 22ª Edición.
4. RAND, Ayn. «La Virtud del Egoísmo». Los Derechos del Hombre. Biblioteca Del Objetivismo. 1985.
5. GWARTNEY, James *et al.* «Common Sense Economics: What Everyone Should Know About Wealth and Prosperity». 2005.
6. Las cuentas de ingresos consideradas como corrientes son: Impuestos, Tasas y contribuciones, Rentas de inversiones y multas, Transferencias y donaciones corrientes, Otros ingresos, Saldos disponibles, Recuperación de inversiones.
7. Art. 71. *Constitución Política de la República del Ecuador de 1998*.
8. Disposición Transitoria Decimoctava. *Constitución de la República del Ecuador*.
9. Banco Central del Ecuador, Tabla de Indicadores Macroeconómicos 2011-2014.
10. Disposición General Decimocuarta. *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*.
11. Ídem, Art. 126.
12. Las ocho políticas son: Universalización de la educación inicial de 0 a 5 años, de la educación general básica de primero a décimo, incremento de la

población estudiantil de bachillerato hasta un 75%, erradicación del analfabetismo, mejoramiento de infraestructura, mejoramiento de la calidad educativa, revalorización del docente y el aumento del 0,5% anual en la participación del PIB hasta el año 2012, o hasta alcanzar al menos el 6% del PIB.

13. Ministerio de Educación, *Plan Decenal de Educación del Ecuador 2006-2015*.
14. Ecuador. *Ley de Educación*, Registro Oficial N° 484. Capítulo I "Estructura del Sistema Educativo".
15. Ecuador. *Ley de Educación*, Reglamento, Capítulo III " Del subsistema no escolarizado".
16. 1)El nivel pre-primario comprende los jardines de infante con duración de un año lectivo destinado a niños de 5 a 6 años, 2) el nivel primario comprende seis grados de un año lectivo cada uno y 3) el nivel medio comprende los ciclos (básico obligatorio y común 3 años y diversificado 3 años de estudio especialización)
17. Ministerio de Educación. *Número de instituciones educativas del sistema educativo ecuatoriano*.
18. Ídem. Capítulo XXVII "De los establecimientos y formación de docentes"
19. Ecuador. *Ley Reformatoria a la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional*, julio del 2009.
20. Ídem. Art. 45.
21. Ecuador. Registro Oficial 3 de Mayo de 1983. *Ley de Educación*, Arts. 18, 20. *Reglamento Ley de Educación*, Capítulo XXIV "De los establecimientos particulares".
22. Ídem. Art. 21.

23. Ministerio de Educación del Ecuador. AMIE. Número de instituciones del Sistema Educativo Ecuatoriano.
24. Ministerio de Educación del Ecuador, AMIE, Tasas de escolarización.
25. Ministerio de Educación, Programa de Alimentación Escolar (PAE).
26. Ecuador. Acuerdo Ministerial N°244.
27. Diario La Hora «*Las UEM con Tareas pendientes*». 3 de Octubre del 2010.
28. OECD, Programme for International Student Assessment (PISA). «Analysis of PISA 2006 preferred items using the percent-correct method»
29. El nivel medio comprende: ciclo básico, post ciclo básico, bachillerato en ciencias, bachillerato técnico y post bachillerato.
30. El total de alumnos en el año 2000 fue de 3,112,709; en el 2003 sumaron 3,217,805; mientras que para el 2009 se registraron 3,989,915 estudiantes.
31. Ministerio de Educación del Ecuador, Resultados de las Pruebas Censales SER 2008.
32. Este valor difiere del presentado en anteriormente debido a que incluye el valor de las entidades descentralizadas.
33. Adicional a su salario, los profesores del Magisterio reciben bonificaciones varias, como por ejemplo la del Día del Maestro.
34. Dirección Nacional de Servicios Educativos, Resumen de Inversiones 2009.
35. El desayuno consiste en la entrega de una porción de colada saborizada y galletas o granola; mientras que el refrigerio consta de leche saborizada lista para el consumo. Diario Expreso, Programa de Alimentación Escolar cubrirá 200 días en régimen Sierra (12-Sep-2010).
36. Ministerio de Educación del Ecuador, Estadísticas 2008-2010.

37. JAMISON, Eliot Aet *al.* «The effects of education quality on income growth and mortality decline». National Bureau of Economic Research.
38. Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), Indicadores Sociales 2006-2009
39. Real Academia Española. «Falta de instrucción elemental en un país, referida especialmente al número de sus ciudadanos que no saben leer».
40. Sistema de Evaluación y Rendición de la Educación Ecuador.
41. Programa de pruebas de evaluación al sistema educativo, que formaba parte del Sistema Nacional de Logros Académicos, el cual estaba encargado de recopilar de manera sistemática y permanente información sobre los resultados de aprendizaje de destrezas cognitivas básicas
42. Años 1996, 1997, 1998, 2000 y 2007
43. Fundación Ecuador Libre. «CAP N° 138: Gratuidad educativa: ¿solución o problema?».
44. Fundación Ecuador Libre. «RL N° 136: Ley de Educación».
45. «Global Competitiveness Report 2010-2011». World Economic Forum. El Ecuador se encuentra en la posición 105 del ranking.
46. Programme for International Student Assessment (PISA) 2009, Organization for Economic Co-operation and Development.
47. *WorlddataBank*, Banco Mundial. Estadísticas de Educación (cifras al 2007 para Corea y 2009 para Singapur).
48. SIISE 2010, Ministerio de Finanzas.
49. HANUSHEK, Erick and LUQUE, J. «Efficiency and equity in schools around the world».



50. BONILLA, Oscar. «El Voucher Educacional»
51. RICHMAN, Sheldon. «Becker, Competition and Education». The Future of Freedom Foundation.
52. FRIEDMAN, Milton. «Public Schools: Make them Private».
53. LEE, Vicky & WONG, Elyssa. «Education Voucher System».
54. Ídem. BONILLA.
55. Ídem, FRIEDMAN.
56. Ídem. LEE.
57. Supreme Education Council. Qatar.
58. WEST, Edwing G. «Education Vouchers in Practice and Principle: A World Survey».
59. Ídem.
60. SAPELLI, Claudio. «Desafíos del Sistema Educativo: La Subvención Preferencial».