

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL
ECUADOR
FACULTAD DE ECONOMÍA**

**Disertación previa a la obtención
del título de Economista**

***Intervención del Estado como principal
mecanismo de garantía de derechos sociales y
reducción de la desigualdad***

***análisis comparativo, acceso a la educación
periodo 1991 - 2011***

**María Belén Landázuri
landazuribelen@hotmail.es**

**Dr. Rodrigo Jiménez
rjimenez@puce.edu.ec**

Quito, marzo de 2013

Resumen

El presente trabajo se plantea realizar un análisis de la intervención del Estado en el campo de la educación como un mecanismo de reducción de la desigualdad en el Ecuador. Se analiza los resultados de las principales políticas implementadas por los diversos gobiernos desde el año 1991 hasta el año 2011. El presupuesto destinado a la educación ha mantenido un constante incremento, pero no siempre acorde al incremento del PIB o al del Presupuesto General del Estado. Es notoria la mejoría en los resultados obtenidos en el campo educativo en las últimas décadas; se han realizado ingentes esfuerzos por erradicar el analfabetismo, pero todavía queda mucho por hacer en ese campo. Es muy importante la disminución de la brecha educativa en al aspecto género, actualmente la mujer alcanza porcentajes de educación muy cercanos a los del hombre. Por último se observa la gran preocupación del actual gobierno por optimizar el sistema educativo en el país, especialmente mejorando la educación a nivel rural y universitaria, todavía no se vislumbra los resultados.

Palabras claves: educación, eficiencia, equidad, desarrollo económico

A mis padres y esposo por su incondicional apoyo,
a mi hijo por ser el motor de mi vida,
a mis amigos Milton y Ricardo por su ayuda,
a mis profesores por todo lo aprendido.

***Intervención del estado como principal
mecanismo de garantía de derechos sociales y
reducción de la desigualdad - análisis
comparativo, acceso a la educación periodo 1991
– 2011***

Introducción	6
Capítulo I Planteamiento de Problema	8
1.1. Definición	8
1.2. Preguntas de investigación	10
1.3. Objetivos	10
1.4. Delimitación	11
1.5. Justificación	11
1.6. Metodología de investigación	12
Capítulo II Fundamentación teórica	13
2.1. Economía de Bienestar	13
2.2. Teoría de la Justicia	16
2.3. La Desigualdad	24
Capítulo III La educación en el Ecuador	29
3.1. Breve Historia de la Educación en el Ecuador	29
3.2. Importancia de la Educación en una economía	32
3.3. Sistema Educativo Ecuatoriano	37
Capítulo IV Análisis de las políticas públicas orientadas a la educación y gasto público	56
4.1. Desempeño del sector educativo	56
4.2. ¿Cuánto ha Cambiado la Educación en el País?	61
4.3. Inversión Pública en Educación	65
Conclusiones y recomendaciones	72
Referencias bibliográficas	77

Introducción

Las garantías que ofrece el Estado ecuatoriano mediante su legislación se convierten en herramientas con las cuales se puede generar un desarrollo y reducir la desigualdad en el Ecuador.

En la presente disertación, se observarán las políticas y leyes en un lapso de tiempo comprendido desde 1991 y el gobierno del Econ. Rafael Correa, donde se determinarán las leyes y las garantías que proporciona el Estado para garantizar un desarrollo apropiado y la reducción de la desigualdad en el Ecuador, específicamente en el acceso a la educación.

Además, se analizarán dos fundamentos teóricos, el primero es la teoría de la justicia de Rawls la cual tiene como propósito dar una opción frente al utilitarismo clásico, proponiendo que las políticas que se tomen para la mayoría de la sociedad deben también tener efecto positivo en las minorías; por otro lado la teoría del bienestar misma que se enfoca en la eficiencia de un servicio que proporciona el Estado a un grupo mayoritario de la sociedad (Óptimo de Pareto) en este caso la educación.

Se analizarán, tanto resultados como estadísticas en el periodo de estudio, que permitirá demostrar la eficiencia o no de las políticas implementadas por los gobiernos, los resultados además lograrán emitir un punto de vista sobre los enfoques de economía de bienestar y la de justicia, dirigido al desarrollo y la disminución de la desigualdad en la educación.

Asimismo, se establecerá cómo la intervención del Estado, puede llegar a ser beneficioso para procurar las garantías constitucionales del buen vivir y llegar a mejorar las condiciones de vida es decir mantener un desarrollo sustentable y permitir la reducción de la desigualdad en el Ecuador.

En el primer capítulo se realiza el planteamiento del problema, la delimitación del tema y nos planteamos objetivos para demostrar a lo largo de esta disertación la importancia de la educación para la disminución de la desigualdad.

El segundo capítulo hace una referencia breve de la teoría del bienestar, la teoría de la justicia y la desigualdad, mismas que nos harán entender de cierta forma el objetivo que busca la presente disertación.

Finalmente en el tercer y cuarto capítulo se explica el sistema educativo ecuatoriano, la relación entre desigualdad y educación, y se analiza los resultados de las políticas implantadas por diversos gobiernos en lo que a educación se refiere, en el que se constata la gran preocupación del actual gobierno por optimizar el sistema educativo en el país, especialmente mejorando la educación a nivel rural. Los resultados de estos esfuerzos se verán más adelante, pero es evidente que la educación, a todo nivel, está en un continuo crecimiento.

Capítulo I

Planteamiento de Problema

1.1. Definición

Desde hace varios años, el pensamiento económico se ha visto inmerso en una discusión de la que no sale aún una respuesta clara y definitiva: por un lado una posición que plantea prescindir de la participación estatal en todos los órdenes, y por otro están quienes pregonan la obligatoriedad de parte del Estado de una prestación de servicios y producción de bienes, de forma eficiente y eficaz con miras a reducir las desigualdades.

En la actualidad se ha ecentuado la discusión acerca del rol que debe asumir el Estado, a lo cual se suma que la sociedad actual es, en palabras del chileno Roberto Garretón, "más una sociedad de ruptura que un tipo sociedad cristalizado como lo fue la sociedad feudal o la industrial". Y visualiza la sociedad de hoy como la combinación de dos tipos: uno es la sociedad industrial organizada en torno a la figura del estado nación con otro que aún no cuenta con instituciones que le sean propias. Ello se origina en dos fenómenos fundamentales: la globalización, que tiene dimensión económica y fundamentalmente financiera, cultural y básicamente comunicativa, y política, caracterizada por el debilitamiento del Estado en manos de las dos fuerzas anteriores; y, como respuesta a esta, la afirmación de las identidades (Garretón, en Marselli, 2007).

El filósofo y sociólogo alemán Jürgen Habermas, por su parte, analiza las presiones que ejerce la globalización sobre los gobiernos nacionales, y a su criterio, en este contexto los estados están perdiendo el poder de movilizar los mecanismos disponibles de conducción de la economía interna, de estimular el crecimiento y asegurar de esa forma las bases vitales de su legitimación, y enumera las razones de la erosión de sus prerrogativas propias:

- Pérdida de autonomía: Un Estado ya no cuenta con fuerza como para brindar a sus ciudadanos la protección adecuada frente a los efectos externos de contaminación, crimen organizado, tráfico de armas, epidemias, riesgos de seguridad asociados a la tecnología.

- Los Estados-nación están insertos institucionalmente en una red de acuerdos transnacionales y así cada vez son más las decisiones políticas que se sustraen de la opinión y voluntad democráticas nacionales.
- Perdida de la autosuficiencia funcional de la economía nacional.
- Y en la medida en que es mayor la necesidad de reponer los agotados presupuestos del Estado para impulsar el crecimiento, más difícil le resulta hacerlo como consecuencia de dicho debilitamiento (Habermas).

En esta parte considero pertinente insertar un pequeño segmento del hermoso discurso de José Mujica, actual presidente del Uruguay, pronunciado en la Cumbre de Río + 20 (Conferencia de Naciones Unidas por el desarrollo sustentable 20 de junio de 2012)

"Sin embargo, permítasenos hacer algunas preguntas en voz alta. Toda la tarde se ha hablado del desarrollo sustentable. De sacar las inmensas masas de la pobreza.

¿Qué es lo que aletea en nuestras cabezas? ¿El modelo de desarrollo y de consumo, que es el actual de las sociedades ricas? Me hago esta pregunta: ¿qué le pasaría a este planeta si los hindúes tuvieran la misma proporción de autos por familia que tienen los alemanes?

¿Cuánto oxígeno nos quedaría para poder respirar? Más claro: ¿Tiene el mundo hoy los elementos materiales como para hacer posible que 7 mil u 8 mil millones de personas puedan tener el mismo grado de consumo y de despilfarro que tienen las más opulentas sociedades occidentales? ¿Será eso posible? ¿O tendremos que darnos algún día, otro tipo de discusión? Porque hemos creado esta civilización en la que estamos: hija del mercado, hija de la competencia y que ha deparado un progreso material portentoso y explosivo. Pero la economía de mercado ha creado sociedades de mercado. Y nos ha deparado esta globalización, que significa mirar por todo el planeta.

¿Estamos gobernando la globalización o la globalización nos gobierna a nosotros?

En este contexto, adquiere importancia la necesidad de introducir conceptos como eficiencia, eficacia y acceso vinculados a la actividad del Estado en cuanto prestador de servicios o productor de bienes.

1.2. Preguntas de investigación

- ¿Cuál es el riesgo de aplicar una política que busca la eficiencia frente a una que busca la inclusión en el sector educativo?
- ¿De qué manera la educación debe estar ligada al desarrollo económico de una nación?
- ¿Cómo contribuye el enfoque de la justicia de Rawls para mejorar el sistema educativo?
- ¿En qué forma la intervención del estado como garante de derechos sociales ha logrado impulsar el desarrollo y la disminución de la desigualdad en el Ecuador en el campo educativo?

1.3. Objetivos

1.3.1. General

- Realizar un análisis de la intervención del Estado como principal mecanismo de garantía de derechos sociales y, reducción de la desigualdad en el Ecuador a través del acceso a la educación en el periodo 1991 - 2011.

1.3.2. Específicos

- Realizar un análisis mediante el cual se determine la conveniencia de aplicar una política de inclusión o de eficiencia en el sector educativo y contribuir a garantizar el desarrollo y disminuir la desigualdad en el Ecuador en el acceso a la educación.

- Analizar los resultados de las políticas implementadas en los gobiernos en el periodo 1991 – 2011, de forma que se observe que el desarrollo económico de una nación se encuentra directamente ligada a la educación.
- Analizar como la intervención del Estado ha logrado impulsar el desarrollo y disminuir la desigualdad en el Ecuador.

1.4. Delimitación

La presente disertación, se encuentra comprendida entre los periodos presidenciales desde 1991 año en el que el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos realizó el V Censo de Población y Vivienda en el Ecuador, cuya información tomamos como punto de inicio para realizar la investigación hasta el año 2011.

1.5. Justificación

Los principios de justicia definen las restricciones cruciales que las instituciones y actividades conjuntas deben satisfacer, si las personas que participan en ellas no tienen quejas en su contra. Si estas restricciones son satisfechas, la distribución resultante, cualquiera que sea, puede ser aceptada como justa (o al menos no injusta). John Rawls 1963:102.

Con la intervención del Estado, a través de la aplicación de una política de reducción de la desigualdad por medio de los ingresos, puede impulsar el desarrollo, mejorar las condiciones de vida, implementado leyes que además aseguren el buen vivir, la seguridad jurídica, y que garantice una educación eficiente y eficaz de calidad.

Además, con la intervención del Estado se pueden establecer las suficientes garantías para cumplir y hacer cumplir los derechos humanos, acogiéndose a la constitución, siendo estas garantías el medio adecuado que tendrá un Estado para asegurar que cuando algún ordenamiento sea transgredido o se desconozca, el Estado esté en la capacidad de reconocer o reparar los derechos de los ciudadanos a través de mecanismos de Garantías Constitucionales y jurídicas, mismas que no son otra cosa que herramientas jurídicas mediante las

cuales el Estado se exige a mantener un comportamiento de respeto y de garantía de los derechos, y con esto el desarrollo y reducción de la desigualdad procurando que sean las más adecuadas y eficaces, de tal forma que su utilización tenga un resultado positivo a favor de quien demanda su aplicación, además implica que el Estado debe asegurar a través de su legislación y la aplicación de políticas públicas la progresividad de las garantías, de manera que no se retroceda en el reconocimiento de los mismos, partiendo del principio que la dignidad humana exige una mejor calidad de vida.

Los planteamientos teóricos de la economía siempre han destacado la importancia de la educación y cualificación de las personas, esta condición del recurso humano está asociada al desempeño económico de un país

1.6. Metodología de investigación

1.6.1. Tipo de investigación

La investigación a desarrollarse es de tipo exploratorio, ya que se pretende trabajar sobre las realidades y hechos que se presentan ante la aplicación de leyes y políticas, además de analizar los resultados que estas produjeron y aportaron para un desarrollo de la educación eficiente y equitativo. Asimismo se va a considerar las descripciones, análisis de leyes y políticas públicas, análisis que será realizado dentro del período de 1991 – 2011.

1.6.2. Métodos de investigación

Para el desarrollo de la presente investigación se pretende aplicar métodos empíricos pues la principal fuente de información será el uso de bibliografía nacional, utilizando como principal medio las publicaciones de registros oficiales y datos del Banco Central del Ecuador, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Educación, Instituto Nacional de Estadística y Censos, con relación a la implementación de leyes para garantizar un desarrollo tendiente a la disminución de la desigualdad enfocado en el acceso a la educación.

Además se aplicará el método teórico consistente en la inducción para el análisis y procesamiento de la información obtenida, tratando de este modo de generalizar el conocimiento a partir de las referencias particulares obtenidas.

Capítulo II

Fundamentación teórica

2.1. Economía de Bienestar

Según Just, Hueth and Schmitz (1982, 2004), la Economía del Bienestar evalúa una determinación óptima de la economía en términos de precios y cantidades de productos e insumos.

Un primer concepto y quizás uno de los más importantes planteados por la economía del bienestar es el excedente del consumidor. El excedente del consumidor (EC) trata de medir la ganancia o pérdida de bienestar experimentadas efectivamente por un individuo cuya situación se ve modificada por algún evento económico, como es el caso de un cambio en el precio o un cambio en la cantidad.

En caso de ser válida tal medida, se daría la posibilidad de sumar todas las ganancias y restar todas las pérdidas de cualquier cambio económico dando lugar a obtener una medida que represente el valor social neto producto de ese cambio económico. Hicks (1943), en un ensayo seminal elaboro una clasificación de las diferentes medidas del excedente del consumidor.

Según Stiglitz, la evaluación de un programa público se centra básicamente en dos cuestiones: Su influencia sobre la eficiencia económica y sus consecuencias distributivas. En general estas dos cuestiones aparecen contrapuestas, para ganar algo en equidad se debe renunciar a parte de la eficiencia económica. El debate sobre esta disyuntiva se centra en dos aspectos:

- A cuanta eficiencia tenemos que renunciar para aumentar la equidad;
- El problema de la valoración relativa que hacemos sobre estos dos aspectos (que depende fundamentalmente de nuestra escala de valores).

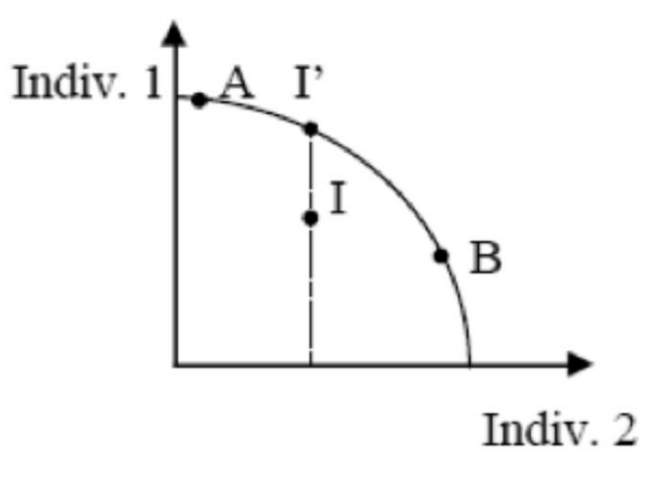
2.1.1. La optimalidad en el sentido de Pareto.

Un óptimo en el sentido de Pareto es una situación en la cual, no se puede mejorar la situación de nadie sin empeorar la de otro, y en este sentido un óptimo de Pareto es una situación de máxima eficiencia. El criterio de Pareto es individualista en dos sentidos (Stiglitz, 2003: 170):

- a) Primero porque se ocupa del bienestar de cada persona y no del bienestar relativo entre diferentes personas. Esto implica que una situación en donde unos tienen mucho y otros tienen muy poco puede ser un óptimo de Pareto, siempre y cuando para darles algo a los que tienen poco hay que sacarles a los que tienen mucho;
- b) Segundo porque se basa en la percepción que cada individuo tiene sobre su propio bienestar (esto se basa en el principio de soberanía del consumidor, es decir que cada uno sabe lo que es mejor para sí mismo).

En contraposición a la soberanía del consumidor, muchas veces los gobiernos asumen una actitud paternalista, como cuando llevan adelante una campaña para reducir el consumo de cigarrillos, están suponiendo que la gente no sabe lo que es bueno o malo para sí (Stiglitz, 2003: 170).

Gráfico 1. Curva de posibilidades de utilidad



Fuente: Stiglitz, 2003
Elaboración: Stiglitz

La curva de posibilidades de utilidad arriba dibujada, nos muestra como a medida que aumenta la utilidad de un individuo se pierde en la utilidad del otro. Dado que refleja los puntos en que no se puede mejorar a uno sin empeorar a otro, todos los puntos sobre la curva representan óptimos de Pareto.

2.1.2. La optimalidad en el sentido de Pareto y la distribución

El criterio de Pareto no da ningún elemento para orientarse referente a la distribución de la renta.

La curva de posibilidades de utilidad, nos muestra como a medida que aumenta la utilidad de un individuo se pierde en la utilidad del otro. Dado que refleja los puntos en que no se puede mejorar a uno sin empeorar a otro, todos los puntos sobre la curva representan óptimos de Pareto (Stiglitz, 2003: 175).

Según Stiglitz, muchas veces se plantea como criterio para elegir ante un determinado programa público, ver si lo que ganan en términos monetarios los beneficiados por el mismo, es mayor que lo que pierden en términos monetarios los perjudicados. Si esto es así, los beneficiados podrían compensar a los perjudicados y aun así beneficiarse. Eso es lo que se llama principio de compensación. La crítica que se hace a este principio es que parte del supuesto que la utilidad de un peso de ingreso es igual para todas las personas.

En particular, es dable esperar que la utilidad marginal de un peso de ingreso sea mayor para las personas que tienen ingresos bajos que para aquellas de ingresos altos.

La curva de indiferencia social: Una curva de indiferencia social es una relación que muestra las distintas combinaciones entre la utilidad de los distintos individuos que dan como resultado el mismo nivel de bienestar social. La función de bienestar social es una función que combina el bienestar de los distintos individuos para obtener el nivel de bienestar social. Este criterio si sirve para ordenar las distintas asignaciones de recursos, puesto que la función de bienestar social le asigna a cada una un nivel de bienestar de la sociedad, por tanto una asignación que implique un mayor valor de la función es preferida socialmente a otra que tenga un valor menor (Stiglitz, 2003: 179).

2.1.3. Distintas funciones de Bienestar Social

La función utilitarista: La función de bienestar social utilitarista es la suma de las funciones de utilidad de todos los individuos: $W = U_1 + U_2 + \dots + U_n$.

Esta función le da el mismo peso relativo a la utilidad de cada uno de los individuos, independientemente de la situación de cada uno en la escala social. Desde este punto de vista, un cambio que mejore la utilidad de una persona rica y empeore la de un pobre, (si la mejora del rico es mayor que la pérdida del pobre) mejora el bienestar de la sociedad (Stiglitz, 2000: 165-170).

La función rawlsiana: La función rawlsiana plantea que el nivel de bienestar de la sociedad es el nivel de la persona más pobre: $W = \min \{U_1, U_2, \dots, U_n\}$. En este caso se plantea que se pondera demasiado la situación del más pobre. Por ejemplo, una situación en la que mejore el bienestar de todos los individuos menos el del más pobre que se mantiene constante, es visto como si el bienestar social se hubiera mantenido (Stiglitz, 2000: 165-170).

Incluso, si mejora un poco la situación del más pobre y mucho la de la rica, la función rawlsiana implicaría que mejoró el bienestar social.

2.2. Teoría de la Justicia

La búsqueda para construir una sociedad justa ha desatado una variedad de teorías, entre estas la teoría de la justicia que busca regular el sistema de libertades y obligaciones y la distribución de los ingresos.

Jhon Rawls, estadounidense nacido en el 1921, tiene como propósito elaborar una teoría de la justicia que sea una alternativa viable frente al utilitarismo clásico.

Para Rawls el concepto de utilidad, según el sentido tradicional, significa satisfacción de un deseo por lo que busca demostrar en base a la superioridad de su concepción de la persona moral y de la sociedad, la superioridad del criterio de los bienes primarios frente al utilitarismo.

Una de las críticas más interesantes que Rawls realiza del utilitarismo es que el utilitarismo tiende a ver a la sociedad como un cuerpo, en donde resulta posible sacrificar a unas partes en virtud de las restantes (Optimo de Pareto).

En el utilitarismo el bienestar social depende directamente de los niveles de satisfacción o insatisfacción de los individuos, por lo que la principal crítica que Rawls hace al utilitarismo es su falta de respeto por los individuos ya que una persona no es considerada como valiosa y digna de protección por derecho propio. (Elster, Justicia Local: 239)

Para Rawls, el único modo en que el utilitarismo puede asegurar el mismo respeto a cada individuo es a través de la incorporación de un cuerpo de derechos, capaces de imponerse a reclamos mayoritarios basados en preferencias externas. Los derechos funcionarían como límites destinados a impedir que alguna minoría sufra desventajas en la distribución de bienes y oportunidades, en razón de que una mayoría de individuos piense que aquellos pocos son merecedores de beneficios menores de los que la mayoría recibe. (Universitas, Revista de filosofía, Derecho y Política)

La Teoría de Rawls ha tratado de generalizar y llevar la tradicional teoría del contrato social de Rousseau a un nivel más elevado de abstracción, esta teoría pretende ofrecer otra explicación sistemática de la justicia que es superior al utilitarismo dominante tradicional, basándose en que el principio de utilidad termina por identificar las nociones de lo bueno y de lo justo, al ver como justa la distribución de beneficios que maximice el bien, el cual el utilitarismo clásico asocia con la satisfacción del deseo.

Para Rawls la justicia es la primera virtud de las instituciones sociales, como la verdad lo es de los sistemas de pensamiento (Rawls, 1971: 17). Parte que los principios de justicia que son objeto de un acuerdo entre personas racionales, libres e iguales en una situación contractual justa pueden contar con una validez universal e incondicional. Así pues construye una teoría alternativa que da respuesta al utilitarismo y, a la vez critica a los conceptos utilitaristas que apelan al principios de mayorías, dejando a fuera a muchos miembros de la sociedad.

La teoría en si intenta esclarecer el sentido de justicia definido como la capacidad moral que tiene el ser humano para juzgar las cosas como justas. Para Rawls la sociedad es una asociación más o menos autosuficiente de individuos que en el diario vivir reconocen ciertas reglas de conductas como obligatorias y que en su

mayoría actúan de acuerdo a ellas. Lo que se traduce en una empresa cooperativa que obtiene ventajas mutuas, caracterizada por conflictos que surgen de la diversidad de intereses de los individuos que desean obtener mayores beneficios para poder alcanzar sus propias metas con el fin de mejorar su nivel de vida (Rawls, 1971: 17).

El objetivo de la justicia es la estructura básica de la sociedad, o sea, el modo en que las grandes instituciones sociales distribuyen los derechos y deberes fundamentales y determinan la división de las ventajas provenientes de la cooperación social, entendiéndose como grandes instituciones la constitución política y las principales instituciones económico sociales (protección jurídica, competencia mercantil, propiedad privada), estas al definir los deberes y derechos de cada individuo influye sobre sus perspectivas de vida. La estructura básica de la sociedad contiene varias posiciones sociales por lo que los individuos nacidos en posiciones sociales diferentes tienen diferentes expectativas de vida.

La idea principal de la teoría de Rawls es la de que los principios de justicia son el resultado de un acuerdo original, la misma que reemplaza la noción original del contrato y que no es nada más que una figura hipotética, al cual llegarán las personas libres y racionales interesadas en promover sus propios fines en una situación inicial de igualdad denominada por el autor de esta teoría como la posición original.

2.2.1. La Posición Original

La posición original es el statu quo apropiado que asegura que los acuerdos fundamentales alcanzados en él, sean imparciales (Rawls, 1971: 29), además que es un conjunto de restricciones impuestas a favor de principios de justicia, principios que personas racionales, libres e iguales acordarían en una situación inicial de justicia y que son fruto de un acuerdo colectivo que refleja la integridad y autonomía de las personas contratantes. Al ser los principios de justicia resultado de un acuerdo, deben ser por necesidad principios que todos puedan escoger voluntariamente, ya que las partes saben que al elegir estos principios están comprometidos a regirse por ellos y que en realidad puedan aplicarlos en lo posterior, tomando en cuenta que al escoger los mejores principios para la sociedad no significa dejar de elegir lo mejor para los propios individuos.

Rawls habla de los bienes sociales primarios que son aquellos que todo ser racional desea para lograr su plan de vida, entre ellos están los derechos,

libertades, oportunidades, ingresos, riquezas y el auto respeto. Estos bienes son el denominador común en el cual puede basarse la escogencia en la posición original, sin que ninguno de las personas sea tratado injustamente (Rawls, 1971: 29).

Partiendo del hecho de que los bienes primarios son medios para lograr los fines, el individuo buscará la manera de obtener la mayor cantidad posible de esos bienes, dado que siempre estará dispuesto hacer valer sus propias pretensiones y a buscar su propio beneficio.

2.2.2. El velo de la ignorancia

El velo de la ignorancia consiste en que cuando las personas eligen principios de la justicia no saben qué posición social ocuparán, por lo que los principios que emergen de este velo pueden ser considerados como justos y los que no emerjan de este no serían aceptables.

Las personas en la posición original están interesadas en alcanzar sus propios objetivos y como seres racionales buscan los mejores medios para lograrlos, además que son personas que no están interesadas en sacrificarse por el bien de los demás.

Las personas se encuentran cubiertas por el velo de ignorancia, lo que les impide conocer cuáles son las condiciones particulares, entre estas, su propia concepción del bien, sus atributos naturales y su posición social, lo que hace que al escoger principios para el fomento de sus propios intereses elijan principios que protegen todo tipo de intereses pues no saben cuáles son los suyos lo que implica una ventaja para todos ya que nadie desatiende sus propias pretensiones pero tampoco pisotea las de los demás. El velo de la ignorancia sitúa así a las personas en pie de igualdad y asegura que las contingencias naturales y sociales no den a nadie ventajas ni desventajas al escoger principios, por lo que podemos decir que el velo de la ignorancia tiene implicaciones redistributivas.

2.2.3. Los principios de la Justicia

La existencia perdurable, durante un largo tiempo de una sociedad justa, estable de ciudadanos libres e iguales, los cuales se encuentran divididos por razones

religiosas, morales y filosóficas y que lo único que conservan después de que les ha caído el velo de la ignorancia lo que les ha llevado a un estado original, es la capacidad de razonar en nociones básicas económicas como los bienes escasos y nociones sociológicas como las clases sociales. Así, mediante un contrato social hipotético establecerán la estructura básica de la sociedad en que vivirán. Así pues, por medio de este hipotético contrato establecerán los principios de justicia que regirán la vida social a través de un método que es justo por sí mismo. (Francisco Caballero: 10)

Rawls establece dos principios fundamentales que deben caracterizar a una sociedad justa, la cual está basada en la posición original mediante la cual los individuos elegirán los principios de la justicia.

El primer principio es el de libertades o de distribución de igual número de esquemas de libertades para todos, esto quiere decir que todo individuo tiene derecho a las mismas libertades que el resto y a la maximización de libertades básicas.

El segundo es el principio de diferencia, el cual se basa en la igualdad de oportunidades y en la distribución desigual de los otros bienes primarios como la riqueza, la autoridad y el ingreso, siempre y cuando esta distribución desigual mejore las expectativas de los menos favorecidos, en otras palabras, les otorgará mayor bienestar que obtendrían con una distribución equitativa.

La igualdad de oportunidades frente al principio de la diferencia hace que al prestar gran atención a las oportunidades de aquellos con menores posibilidades se les abra un abanico de alternativas más amplio que el hubieran tenido con una distribución estrictamente igualitaria (Francisco Caballero: 12).

En otras palabras la desigualdad de oportunidades ocasionadas por las desigualdades económicas, aumentan las oportunidades de aquellos que menos tienen.

2.2.4. Justicia y Economía

Un sistema económico no es solo un mecanismo institucional para satisfacer los deseos y necesidades de los individuos dentro de una sociedad, sino también es un modo de crear y de adaptar los deseos futuros (Rawls, 1971: 55).

Dentro de una sociedad deben existir estructuras básicas para lograr una justicia distributiva, por lo que esta debe estar regulada por una constitución justa que asegure las libertades de una ciudadanía igual, además que vele por la libertad de conciencia, pensamiento y política.

El Estado juega un papel importante dentro de esta justicia distributiva, ya que es el encargado de asegurar iguales oportunidades de enseñanza y cultura, a personas similarmente capacitadas y motivadas, ya sea subvencionando escuelas privadas o creando un sistema de escuelas públicas, así como es deber del mismo garantizar la igualdad de oportunidades económicas y la libre elección de ocupación. Esto lo logrará supervisando la conducta de las empresas y las asociaciones privadas e impidiendo el establecimiento de restricciones monopólicas y barreras a las posiciones más codiciables. Además es necesario que el gobierno garantice un mínimo social ya sea por subsidios especiales por enfermedad o desempleo o por el llamado impuesto negativo sobre la renta (Rawls, 1971: 55).

Al establecer un gobierno las instituciones básicas este puede considerarse dividido en cuatro ramas, cada una de ellas encargadas de actividades por conservar las condiciones mínimas sociales y económicas.

La rama de asignación ha de mantener el control del sistema de precios factiblemente competitivos y la no formación de un poder de mercado, también sería la encargada de corregir las distorsiones del mercado a través de subsidios e impuestos. La rama estabilizadora trata de lograr un pleno empleo, en el sentido de que los que quieren trabajo lo encuentren. Estas dos ramas en conjunto tratan de mantener la eficacia de la economía del mercado.

La rama de transferencia busca garantizar la satisfacción de las demandas y necesidades; y, la rama de la distribución cuya tarea es conservar una justa distribución en la sociedad a través de la tributación y los reajustes necesarios a los derechos de propiedad.

2.2.5. El concepto de justicia en la economía política

Los principios de la justicia son conceptos de economía política como el bienestar económico, sin embargo este término de "bienestar" hace referencia a un concepto moral implícito utilitario; por tanto el autor escoge el término "elección social" e incluye el de bien público. (Rawls, 2003: 113)

La relación es estrecha entre la legislación económico –social que determina la estructura de la sociedad, por lo que la elección del sistema económico debe ser hecha sobre bases morales, políticas y económicas, y la economía política debe investigar este problema.

La teoría de la justicia presupone una teoría del bien, sin embargo la doctrina contractual establece límites al concepto del bien, derivados de la prioridad de la justicia sobre la eficiencia, y de la prioridad de la libertad sobre las ventajas económicas y sociales. La justicia como imparcialidad no depende de estos deseos e intereses presentes en la teoría contractual. El ideal de la justicia se basa en fomentar tal virtud y combatir los deseos y aspiraciones incompatibles con ella. Es perfeccionista por que establece un ideal de la persona que limita la búsqueda de los deseos existentes. (Rawls, 2003: 113)

Por tanto esta teoría, se opone al utilitarismo conjuntamente con el perfeccionismo y es anticontractual. (Rawls, 2003: 115)

La posición original hace posible la unanimidad; la decisión de uno es de todos y sirve para los juicios de los ciudadanos de una sociedad bien ordenada y regulada por los principios de la justicia; esto llevaría a pensar que esa unanimidad conduce al idealismo propio del contractualismo pero no, ese consenso es parte de la posición original y representa un límite a tales argumentos, tiene afinidad con el idealismo por su relación con Kant.

2.2.6. Consideraciones acerca de sistemas económicos

Se analizan los problemas morales de economía política como el tema del ahorro, la tributación. La propiedad, etc., el problema ético presupone estas consideraciones sobre estos hechos por que el ciudadano intenta organizar sus juicios referentes a la justicia de las instituciones económicas. (Rawls, 2003)

Tanto el sistema de libre mercado como el socialista tienen sus diferencias respecto a la función de precios, distribución, propiedad de los medios de producción entre otros, lo que analiza la teoría de la justicia no es si un sistema es mas optimo que otro, ella da los lineamientos de un sistema económico justo que admita variaciones. Sin embargo el esquema general descrito utiliza el mercado, obtiene las ventajas de la eficiencia y protege la libertad de elección de ocupación con las implicancias de las injusticias que se presentan y desde luego lo mismo ocurre en el socialismo. (Rawls, 2003)

2.2.7. Las instituciones básicas para una justicia distributiva

El principal problema de esta justicia es elegir el sistema social en el cual la distribución sea justa, esta estructuración ha de componerse de instituciones políticas legales que establezcan procesos económicos sociales justos.

Existen varias instituciones de apoyo que al respecto trata el autor, como el de la renta total de los menos favorecidos sea tal que maximice sus expectativas a largo plazo. Otra rama es la distribución (todo esto bajo una óptica de un estado democrático en donde se permite la propiedad privada del capital y de los recursos naturales), su tarea es conservar una justicia aproximada de las porciones distributivas mediante la tributación y los ajustes necesarios de la propiedad con el fin de corregir gradualmente la distribución de riqueza y prevenir las concentraciones de poder que se oponen a la equidad de la libertad política y de la justa igualdad de oportunidades. (Rawls, 2003)

El objeto de la función distributiva no es maximizar el balance neto de la satisfacción, sino de establecer instituciones básicas juntas problema de los utilitarios es la utilidad individual, y no del a teoría contractual.

La teoría de la justicia no favorece por si misma a cualquiera de los regímenes sea de mercado o socialista sin embargo el régimen liberal socialista se adapta faciliten a los dos principios de la justicia enunciados con anterioridad, que suponen un límite a la fuerza de la motivación social y altruista. Rawls deja en claro que una sociedad en que todos pueden obtener un máximo de bienestar, donde no surgen demandas conflictivas va más allá de la justicia, esta sociedad ideal no es de interés para el estudio.

2.3. La Desigualdad

El problema de la pobreza, de la desigualdad social y regional, ha sido desplazado de los modelos económicos actuales y esta situación ha provocado que los gobiernos sigan considerando como un éxito el crecimiento económico a través del Producto Interno Bruto (PIB) (Sen, 1992:21-22).

Una manera bastante burda o general que deja de lado la vida de las personas al privilegiar el simple intercambio de mercancías (Sen, 1992:23). Esto significa que en mayor o menor medida y bajo un contexto neoliberal, a los actuales gobiernos en el mundo no les interesan las diferentes acciones realizadas por sus poblaciones para cubrir aspectos elementales para una vida digna.

En el caso de la pobreza, Sen la identifica con la usencia de una igualdad de capacidades para los individuos que integran la sociedad, por lo que es partidario de que todos tengan las mismas capacidades para aprovechar las oportunidades.

La concepción de Amartya Sen acerca del bienestar individual es diferente de la visión utilitarista donde se identifica a los deseos, la felicidad o la satisfacción de las preferencias con la posesión. El bienestar individual, según Sen, el resultado adquirido por un individuo en su nutrición, salud, educación, etc.

Para Sen la gente con educación toma decisiones inteligentes acerca de su propia vida, en otras palabras, la educación permite sacar el máximo provecho de nuestros actos para beneficio propio, beneficio que depende de los sistemas que elijamos para tomar decisiones.

Para la evaluación de la desigualdad hay que tener en cuenta tanto la pluralidad de ámbitos en los que se puede considerar la desigualdad, como la diversidad de individuos.

La desigualdad se mide con algún fin determinado, y tanto la elección de ámbito como la selección de medidas particulares de desigualdad en ese ámbito, tendrían que llevarse a cabo a la luz de ese objetivo (Sen, 1995:105)

Es posible que, algunas veces, nos resulte interesante saber lo dispares que pueden ser los niveles de bien-estar de los diferentes individuos, por ejemplo entre las clases sociales o comunidades distintas o entre mujeres y hombres de un grupo en particular.

Aunque la distribución de ingresos nos proporciona escasa información sobre las desigualdades existentes en el estado del bien-estar como tal, no significa que la distribución de ingresos no sea interesante, ya que existen otras motivaciones posibles que la comparación del bien-estar.

2.3.1. *Desigualdad, bienestar y justicia*

Los estudios de medición y evaluación de desigualdad han experimentado un rápido desarrollo durante las dos últimas décadas y se ha hecho un notable progreso en la comprensión de muchos aspectos analíticos de los problemas evaluativos.

La conexión entre desigualdad y bienestar social es cuestión que se ha planteado más a menudo que cualquier otra. Esa conexión puede buscarse de diferentes maneras, dependiendo de lo que consideremos que sea el argumento de la función del bienestar social. Por ejemplo, el bienestar social puede considerarse como una función de utilidades individuales, entre las que se destaca el utilitarismo, que implica una clasificación por suma.

Existen dos programas implícitos que han sido citados frecuentemente como telón de fondo del ejercicio de evaluación de la desigualdad. El primero es el que utiliza la evaluación de desigualdad para analizar la justicia social y el segundo programa que se invoca frecuentemente en la economía del bienestar es el que evalúa la desigualdad en el contexto del análisis del bienestar social.

2.3.2. *Evaluación de la desigualdad basada en el bienestar*

Hugh Dalton (1920) utilizó una sencilla función utilitarista de bienestar social. El bienestar social se consideraba la suma total de las utilidades individuales, y cada utilidad individual se consideraba una función del ingreso de cada individuo. La misma función de utilidad se podía aplicar a todos los individuos y, este

hecho, junto con la utilidad marginal creciente del ingreso, aseguraba que para cualquier ingreso total determinado, distribuido entre la gente, una distribución igual maximizaría el bienestar social.

Dalton relacionó el nivel de desigualdad de un ingreso total determinado con el porcentaje de carencias de la suma total real de utilidades respecto del valor máximo, es decir, la suma total que se habría generado por la distribución igualitaria de un ingreso total determinado para todos los individuos.

Como la medida de desigualdad de Dalton afecta a las utilidades como tales, es muy exigente con respecto a la mensurabilidad y comparabilidad interpersonal de las utilidades individuales. Por contraste el índice de desigualdad de Atkinson afecta a los ingresos, y mide la pérdida social que está relacionada con la distribución desigual de ingreso en términos de carencia de ingresos equivalentes. Atkinson mide la desigualdad de una distribución de ingresos por la reducción porcentual del total que puede sostenerse sin que disminuya el bienestar social, tras distribuir el nuevo total reducido de forma exactamente igualitaria. (Sen, 1995:115)

El planteamiento de Atkinson tiene la ventaja, sobre la formulación de Dalton, de que no requiere ninguna otra mensurabilidad o comparabilidad de utilidades, que la que ya está implicada en la caracterización del bienestar social, encontrándose todas las operaciones de indicación en el ámbito de los ingresos.

En conclusión el planteamiento de medición de desigualdad de Atkinson es, de hecho, muy útil en un formato bastante limitado, en el que las diversidades individuales no se tienen en cuenta. (Sen, 1995:117)

2.3.3. *Desigualdad y pobreza*

El método principal de identificar la pobreza, establece la creación de una línea de pobreza límite, que significa el nivel de ingresos a partir del cual se considera que una persona es pobre, dicha línea se la toma como punto de partida para contar el número de personas que hay bajo la línea de la pobreza (a esto se lo llama recuento), y define a la pobreza como la proporción del total de la población que se encuentra por debajo de esta línea, es decir, la porción de la población que se define como pobre.

La medición de la pobreza puede verse como dos ejercicios distintos pero interrelacionados, primero la identificación de los pobres y la segunda la agregación estadística referidas a los pobres para obtener de este modo índices globales de pobreza.

Ambos ejercicios son, en este enfoque, totalmente dependientes de un concepto de privación en términos de bajo ingresos, pero además, el ejercicio de agregación efectuado con simples recuentos no tiene en cuenta el hecho de que podría haber personas un poco por debajo de la línea, o mucho, ni tampoco que la distribución de ingresos entre los pobres podría ser o no ser muy desigual en sí misma.

La desigualdad es la disponibilidad de medios para poder cubrir las necesidades y deseos inherentes a la condición humana por lo que esta sigue siendo un tema que despierta gran controversia. La polémica se radicaliza cuando se contemplan situaciones extremas de desigualdad en las que una parte vive en la más absoluta pobreza, careciendo de los medios más elementales para la subsistencia, y otra alcanza niveles de riqueza y ostentación inusitados.

Cualquier diagnóstico sobre la desigualdad y la pobreza en el mundo debe, por tanto, precisar dos cuestiones. En primer lugar, la dimensión del problema, matizando el sentido y alcance de la desigualdad y la pobreza a escala internacional e intranacional. Y, en segundo término, las corrientes de renta que se mueven en el mundo y la medida en que las políticas económicas modifican la intensidad y reparto de dichos flujos de renta.

La desigualdad, por definición, es un término relativo, se establece en términos comparativos. La pobreza, sin embargo, se intenta, a veces, definir en términos absolutos. Por ejemplo, se es pobre cuando no se alcanza el nivel mínimo de renta que permite cubrir las necesidades más elementales. No obstante, al menos desde una perspectiva económica, la pobreza tiende a definirse también en valores relativos. La condición de pobre se adquiere cuando no se llega a un cierto umbral de renta respecto al nivel medio de la renta del ámbito geográfico que se considera.

El dar por buena la combinación de datos medios nacionales y grado de desigualdad dentro de cada nación para medir el nivel de pobreza en el mundo se justifica, a veces, por el hecho de que la pobreza es, hasta un cierto punto,

una apreciación subjetiva. Uno se considera pobre en relación a lo que le rodea de forma más inmediata, de ahí la validez de los cálculos de las tasas de pobreza en función de la renta media de cada país en vez de la renta media mundial. Por eso también muchas de las medidas de desigualdad, como algunos de los índices de Atkinson o de Sen, incluyen un parámetro que eleva el grado de desigualdad en proporción al grado de aversión a la desigualdad o la pobreza, al contrario de lo que ocurre en el índice más simple y utilizado de desigualdad, que es el índice de Gini.

Capítulo III

La educación en el Ecuador

3.1. Breve historia del desarrollo de la Educación en el País

Los inicios de la historia de la educación en el País se remontan a la época colonial, época en la cual los españoles residentes en estos territorios sintieron la necesidad de educar a sus hijos e instruir a los administradores de los bienes pertenecientes a la corona para lo que se recurrió a las órdenes religiosas como las personas más indicadas en implantar una educación con la misma tradición que la de la Europa de entonces cuya principal finalidad era el sostener a sus soberanos y servir mayor a Dios.

Se trataba de una educación elitista a la que solo tenían acceso españoles, criollos y mestizos pertenecientes a familias con cierta posición económica y social.

Los sacerdotes franciscanos –en el caso de Quito- implementaron también la educación orientada a la población indígena, cuyo principal objetivo era su cristianización.

Fueron los mismos sacerdotes franciscanos quienes en el año de 1596 fundaron la Universidad de San Fulgencio, la primera en estos territorios y pocos años más tarde, en 1622, los jesuitas fundaron la Universidad de San Gregorio que luego sería la base para la creación de la actual Universidad Central del Ecuador en el corto período en que el Ecuador –*Departamento del Sur*– formara parte de la Gran Colombia.

Queda entonces establecido que la educación en el país, en sus inicios, estuvo en manos de los religiosos católicos, al punto que varias órdenes fueron traídas desde Europa para que se encarguen de este menester según se tratara de la formación de varones o mujeres.

Ya desde los inicios de la vida republicana, los diferentes gobiernos comprendieron la necesidad de hacer de la educación una de las principales labores de su gestión.

Vicente Rocafuerte quien defendía la necesidad de educar al pueblo como un medio para elevar su moral cívica y cultivar su inteligencia para así educarlo en el cumplimiento de sus deberes como ciudadanos, entendía claramente que era deber esencial de todo gobierno el obligarse a dar a la educación un trato preferencial.

Rocafuerte logró de la Asamblea Nacional la autorización para llevar adelante un plan educativo que comprendía su organización y funcionamiento, para lo cual creó varias instancias encargadas de regularla y otras de cumplir las regulaciones.

Los diferentes gobiernos que se sucedieron luego del de Rocafuerte hicieron lo posible por mejorar el sistema educativo. Ya en 1857 se vio la necesidad de crear un establecimiento que se encargue de la formación del personal docente, que para entonces adolecía de grandes falencias.

García Moreno fue otro de los presidentes que mostró una especial preocupación por el mejoramiento del sistema educativo del país, a su gestión se debe la creación de la Escuela Politécnica Nacional, para lo cual hizo venir desde Alemania a un selecto grupo de sacerdotes –científicos e investigadores todos ellos– quienes sentarían las bases de una universidad moderna en el Ecuador.

Durante su presidencia, García Moreno impulsó la creación de establecimientos educativos en los niveles primario y medio, pero siempre con una orientación católica en su sistema educativo. Esta tendencia fue seguida por los gobiernos que le sucedieron.

Durante el gobierno del General Eloy Alfaro, la educación fue objeto de una verdadera transformación al ponerse en vigencia la resolución de la Asamblea Constituyente de 1897 que establecía la educación primaria gratuita, laica y obligatoria, fortaleciendo de esta manera el débil sistema educativo estatal que hasta entonces había estado oculto tras la elitista educación católica privada.

Para la década de los cincuenta –siglo XX– la educación en el país había alcanzado un cierto grado de desarrollo y organización: se cuenta ya con espacios destinados a la educación relativamente cómodos, y ya se hablaba de planes y programas educativos y de la necesidad de mejorar la capacidad de los docentes.

Poco antes, en los años 30 y 40, se había implementado la educación rural tratando de involucrar al campesinado en el proceso educativo. Durante el gobierno del Gral. Alberto Enríquez Gallo se dictan la Ley de Educación Primaria y Ley de Educación Superior la misma que comienza por declarar que “La educación es función primordial del Estado” (Art. 1ro.). Por primera vez se determinan finalidades para la educación en su totalidad como para cada una de las etapas. Crea las escuelas complementarias, como continuación de las primarias y tienen la calidad de gratuitas y obligatorias para quienes no siguiesen la educación media.

Está por demás decir que los resultados en este campo, como en varios otros de los orientados a la modernización del país, eran deficientes considerando los escasos fondos que por falta de recursos económicos el Estado destinaba a su ejecución.

En los años 60 se dieron importantes reformas en el campo de la educación al incrementarse de manera significativa el presupuesto destinado a esta área. Las zonas rurales se vieron favorecidas al equipararse los niveles de la educación primaria a los seis años de las zonas urbanas.

Entre los años 70 y 90, fue notorio el mejoramiento del sistema educativo, especialmente en lo referente a la disminución en el índice de analfabetismo como en el incremento del acceso a los niveles primario y medio.

A mediados de los 90, la grave crisis económica que sacudió al país, repercutió fuertemente en el campo educativo lo que se puso de manifiesto en un estancamiento en el acceso y permanencia en el sector estudiantil. Ciertos datos señalan que cerca de medio millón de niños y niñas no se matricularon en 1999 por razones económicas.

A partir del año 2000, los índices de matriculación y permanencia en los niveles primario y medio, muestran un constante crecimiento, pero todavía se mantienen

por debajo de las cifras proyectadas en el Plan Decenal de Educación 2006-2015.

3.2. Importancia de la educación en una economía

Varios autores se han planteado el debate acerca de que si la educación es un gasto o una inversión, refiriendo se al Estado; si bien no se ha llegado a un consenso en cuanto a estas tesis, es evidente que los países más desarrollados imparten una educación mayor a sus habitantes que sus pares subdesarrollados, esto en general, sin considerar la repercusión de esa educación en el desarrollo económico de ese país. No obstante, la mayoría de investigaciones se han orientado a tratar de medir los beneficios que el desarrollo educativo ejerce sobre el desarrollo económico de un país y el objetivo de esta disertación se orienta en esa dirección.

Dice Page que si la educación hace que los hombres sean más productivos, podemos ver la educación como un medio para adaptar la mano de obra a las nuevas exigencias de la tecnología, por lo que resulta fácil concebir que la educación contribuya al desarrollo económico mediante la valorización del aporte del factor trabajo.

John Simmons considera que los países subdesarrollados han invertido en educación con el convencimiento de que esa inversión permitirá satisfacer la demanda de fuerza de trabajo calificada, así como incorporar diversos grupos a la cultura y favorecer la movilidad social: si la escuela puede igualar aptitudes intelectuales de la población, dice Simmons, esto provocaría una igualación de las oportunidades económicas y la reducción de la desigualdad en los ingresos.

Los planteamientos teóricos de la economía siempre han destacado la importancia de la educación y cualificación de las personas, esta condición del recurso humano está asociada al desempeño económico de un país.

Pero en el presente caso, si bien damos por hecho que una población educada es un factor determinante en el desarrollo económico de un país considerando que un individuo con una educación media bien cimentada constituye una mano de obra calificada, eso sin considerar al profesional universitario en un sistema en el cual su formación profesional esté acorde con las necesidades técnicas de su entorno, decíamos que en la presente disertación nuestra preocupación va

encaminada a determinar hasta qué punto la intervención del Estado como principal mecanismo de garantía de los derechos sociales –la educación en este caso– repercute en la reducción de la desigualdad.

Anteriormente la economía de las naciones dependía de la cantidad de fábricas que poseía el país, de la extensión territorial, de la maquinaria y herramientas de trabajo disponibles; ahora depende del conocimiento y las habilidades adquiridas por el elemento humano; es el individuo, con sus conocimientos y habilidades el principal impulsor del crecimiento económico de un país.

Se dice que el conocimiento se duplica cada cinco años, esto hace que el campo laboral demande permanentemente un recurso humano de calidad, el mismo que únicamente puede ser el resultado de un proceso educativo que evolucione acorde con los requerimientos del medio, lo cual depende de la proyección y los medios que los gobiernos asignen a esta actividad. Sin embargo un reto de tal magnitud, solo pueden cumplirse por los países que tengan grandes capitales y buena organización en sus sistemas educativos.

Varias interpretaciones y evidencia se han planteado en torno al aporte y beneficios que representa el nivel de educación y conocimiento de las personas en la economía. De acuerdo a estos trabajos (Mincer 1958, 1974; Schultz [1961]; Becker [1962]) los sistemas educativos y su influencia en la cualificación y la especialización del recurso humano, determina en parte las relaciones laborales de las personas. Con mayor detalle, las cuestiones a tratar hacen referencia a que una mayor educación significa necesariamente condiciones favorables en la economía para las personas (Maldonado, 2011: 2).

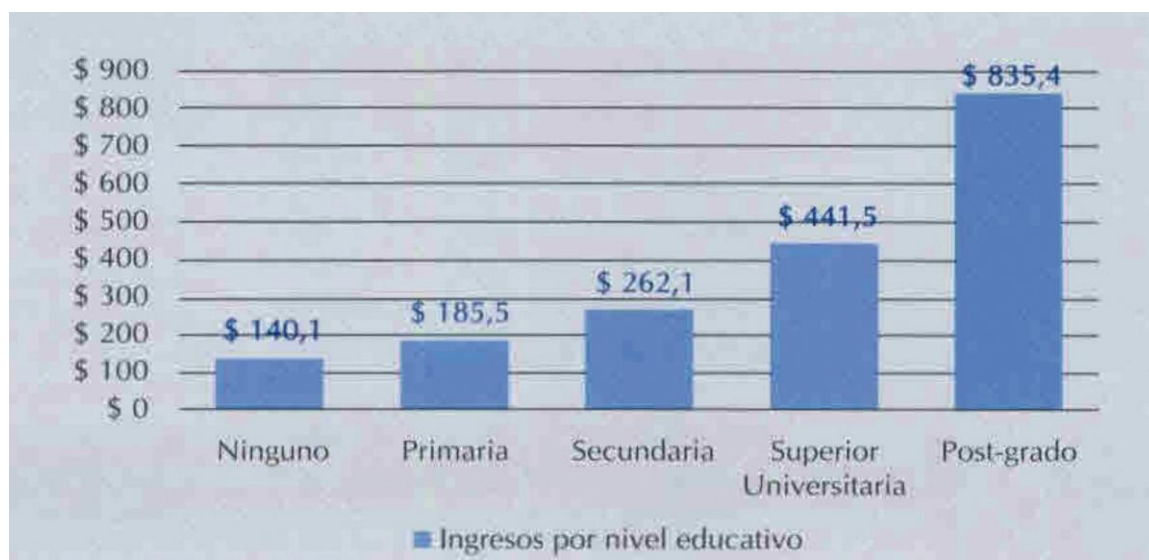
Estas afirmaciones se recogen de forma más detallada en la obra de Mincer (1974) *Escolaridad, experiencia e Ingresos* que destaca que, las personas invierten en su formación hoy para esperar rendimientos futuros que garanticen condiciones favorables en cuanto a empleo e ingreso, aunque no siempre suceda de esa manera, ya que la relación educación–economía depende mucho de la productividad de los sectores económicos. Se puede decir también que, existe planteamiento que toman a la educación como una especie de credencial para los sectores productivos, es decir, los niveles de educación en las personas son señales de un posible rendimiento favorable al momento de incluir a estas personas en el recurso humano (Maldonado, 2011: 3).

Pues la educación da como resultado más habilidades, mejor productividad y mayor capacidad de los trabajadores para mejorar las condiciones de vida, al

conjuntar; experiencia, capacitación y formación profesional. Todas estas características forman el capital humano necesario en la producción moderna, en economías de alta concentración de ingreso, la educación juega un papel importante, en la distribución del mismo ya que una de las razones de esta diferencia es, la formación y capacitación de los trabajadores que da como resultado un incremento en la productividad de la empresa y por consecuencia un mayor beneficio para el individuo.

En su Informe del progreso educativo en Ecuador –2010–, el Grupo Faro muestra un cuadro comparativo de la posibilidad de ingresos de un individuo según su grado de instrucción, donde se observa que un individuo que haya alcanzado un título universitario tiene la oportunidad de lograr un ingreso tres veces superior al de quien únicamente ha terminado la educación primaria, en tanto que quien obtenga un título de posgrado puede obtener ingresos que dupliquen al que únicamente tiene el título universitario.

Gráfico 2. Ingreso mensual promedio por nivel de instrucción
(Población de 17 a 65 años de edad, noviembre 2009)



Fuente: Grupo Faro / Informe del Progreso Educativo – Ecuador 2010

Elaboración: Grupo Faro

La educación es un derecho que se encuentra garantizado en la mayoría de las constituciones de los diferentes países del mundo y además existe la consciencia de que se trata de una buena inversión ya que si se cuenta con personal capacitado se lograra un desarrollo económico más rápido, es por ello que las

empresas capacitan a su personal ya que se verá reflejado en un incremento de productividad y a su vez aumentara la calidad de sus productos; sin embargo estos incentivos tanto de empresas como de trabajadores, requieren de un esquema organizado donde los recursos para educación se orienten debidamente a la demanda del mercado; es decir deben prepararse profesionales que puedan integrarse a las empresas, de no ser así se presentarían casos como los que tienen lugar en América Latina, donde el subempleo crece constantemente debido a la falta de empleo fijo acorde a los conocimientos y aptitudes del individuo, es por ello que se hace necesario el equilibrio entre las carreras que se ofertan y el mercado laboral, donde el individuo encuentre una motivación para seguirse preparando, y la nación pueda lograr el desarrollo económico, pues una fuerza de trabajo preparada es creativa y una buena educación forma científicos que contribuyen al desarrollo tecnológico de la empresa y del país que junto con la estrategia de desarrollo económico permitirá un crecimiento económico sostenido (Gutiérrez, 2007: 3).

3.2.1. El gasto público destinado a educación y el desarrollo económico

En los países en desarrollo la inversión en alfabetización y educación primaria ofrecerá mejores dividendos que inversión en la educación secundaria y la universitaria. Además de que el incremento en los años de escolaridad, incrementa la productividad del trabajo y por ende el crecimiento económico, la enseñanza primaria es necesaria para reducir la natalidad y el analfabetismo. Por otra parte también reduce la pobreza a la vez que proporciona la realización personal del individuo. Es por ello que la educación primaria es un objetivo en los países en desarrollo ya un gasto eficiente en educación nos ahorraría, el gasto en programas sociales, esta es la conclusión a la que ha llegado William Scheweke del Economic Policy Institute que realizó un análisis entre 180 estudios llegando a las siguientes conclusiones:

- La gente sin diploma de High School, vio decrecer su promedio de ingresos en un 14% entre los años 1979-1995, mientras que aquellos graduados del College vieron incrementarse el promedio de sus ingresos en un 14%, durante los mismos años (Gutiérrez, 2007:32).

- Los estudios muestran que la gente ahorra \$ 7.16 por cada dólar originalmente invertido en cuidado infantil de alta calidad (Gutiérrez, 2007:32).

- Hombres y mujeres quienes obtienen un associate's degree en los conocidos

community colleges, ganan un 18 y 23% más respectivamente que aquellos que solamente se graduaron de High School (Gutiérrez, 2007:32).

- La inversión de \$4,800 por niño en edad preescolar puede reducir el arresto de adolescentes en un 40% (Gutiérrez, 2007:32).

Schweke, muestra que los nacimientos fuera de matrimonio, la dependencia del gobierno, y los arrestos son más bajos entre estudiantes con una mejor educación. Pero no solo eso sino que el 82% de los americanos en prisión son estudiantes de High School fracasados por los cuales el americano promedio paga un promedio de \$ 20,000 anualmente solo para mantenerlos detenidos.

Otra investigación hecha por Roberto G. Lynch, dice que los estudiantes que reciben una educación preescolar de calidad es menos probable que repitan algún grado y al incorporarse a su vida laboral sus ingresos son más altos, además de pagar más impuestos y son menos propensos a inscribirse en las filas de la delincuencia, reduciendo de esta forma el índice de criminalidad, por consiguiente lo que el gobierno invierte en una educación preescolar de alta calidad lo ve reflejado en menor gasto en la primaria, mayor bienestar y recaudación fiscal. La educación temprana para los niños de 3 y 4 años de edad llevaría a las localidades, estados y países a lograr el desarrollo sustentable, dándole individuos más conscientes y participativos, con mejores calificaciones a lo largo de su vida estudiantil, además de preparar ciudadanos que logren una mejor convivencia social y por consecuencia individuos más productivos generadores de riqueza para ellos y para la sociedad en su conjunto.

Resumiendo, una educación eficiente a una edad temprana mejora las habilidades de la mano de obra, reduciendo pobreza y consolidando la competitividad global, lo que a su vez reduciría la brecha entre pobres y ricos, es decir la desigualdad del ingreso. Si la mayoría de los países pobres invirtieran en programas de preescolar de alta calidad los llevaría a reducir la concentración del ingreso per cápita entre países desarrollados y en desarrollo. Los anteriores estudios demuestran que la educación es un factor que condiciona y promueve el desarrollo económico lo que llevaría tanto al país como al individuo a ser poseedores de mayores recursos monetarios.

3.3. Sistema educativo ecuatoriano

3.3.1. Objetivo de la educación ecuatoriana:

En la Constitución Nacional del 2008 se establece el objetivo de la educación ecuatoriana:

Art. 343.- El sistema nacional de educación tendrá como finalidad el desarrollo de capacidades y potencialidades individuales y colectivas de la población, que posibiliten el aprendizaje, y la generación y utilización de conocimientos, técnicas, saberes, artes y cultura. El sistema tendrá como centro al sujeto que aprende, y funcionará de manera flexible y dinámica, incluyente, eficaz y eficiente.

El sistema educativo ecuatoriano se rige por los principios de unidad, continuidad, secuencia, flexibilidad y permanencia; en la perspectiva de una orientación democrática, humanística, investigativo, científica y técnica, acorde con las necesidades del país. Además, tiene un sentido moral, histórico y social, inspirado en la nacionalidad, paz, justicia social y defensa de los derechos humanos. (García Muñoz, 2003)

Desde 1992, con la firma del primer Acuerdo Nacional "Educación Siglo XXI", durante el gobierno del Dr. Rodrigo Borja, en Ecuador se ha venido buscando continuidad en las políticas de Estado relacionadas al sector educativo. Sin embargo, no fue sino hasta el año 2006 que el Ministerio de Educación propuso un Plan Decenal de Educación -2006-2015- conformado por ocho políticas educativas, las mismas que poco después, en la Consulta popular de noviembre del mismo año mediante el voto popular fueron elevadas a políticas de estado.

3.3.2. Plan Decenal de Educación

En el año 2006, el Ministerio de Educación propuso el Plan Decenal de Educación 2006-2015, el cual está compuesto por ocho políticas educativas:

1. Universalización de la Educación Básica de 0-5 años de edad;

2. Universalización de la Educación General Básica de primero a décimo año;
3. Incremento de la matrícula en el bachillerato hasta alcanzar al menos el 75% de la población en la edad correspondiente;
4. Erradicación del analfabetismo y fortalecimiento de la educación formal alternativa (PNA JA EGB);
5. Mejoramiento de la infraestructura física y el equipamiento de las instituciones educativas;
6. Mejoramiento de la calidad y equidad de la educación e implementación del Sistema Nacional de Evaluación;
7. Revalorización de la profesión docente, desarrollo profesional, condiciones de trabajo y calidad de vida; y,
8. Aumento del 0,5% anual en la participación del sector educativo en el PIB hasta alcanzar al menos el 6%.

Como se ve en este plan decenal, cuatro de las ocho políticas están orientadas a la cobertura educativa, lo cual pone de manifiesto la intencionalidad del gobierno de mejorar el nivel educativo del país, pero los resultados no siempre son los esperados.

Desde el mes de marzo de 2011 una nueva ley de educación rige en Ecuador, la Ley Orgánica de Educación Intercultural, excluyéndose de su ámbito de aplicación a la educación superior. Se declara a la educación un derecho universal e instrumento de transformación social y formadora de personas para la libertad, bajo la responsabilidad del Estado, basada en la transmisión de valores, en el respeto a cada lengua, a la ideología personal, y educando en la cultura de la paz.

3.3.3. Estructura organizacional de la educación en el País

De acuerdo a las últimas reformas en la estructura educacional del País, consideradas en la Ley de Educación del 2011, la educación consta de tres etapas fundamentales: la educación inicial, la educación general básica y el bachillerato unificado.

Al respecto, el Ministerio de Educación en su página WEB, en el casillero Oferta educativa, describe así las diferentes etapas:

Educación Inicial

La Educación Inicial es el proceso de acompañamiento al desarrollo integral de niños y niñas menores de 5 años, y tiene como objetivo potenciar su aprendizaje y promover su bienestar mediante experiencias significativas y oportunas que se dan en ambientes estimulantes, saludables y seguros.

Los niños y las niñas de esta edad, de manera natural, buscan explorar, experimentar, jugar y crear, actividades que llevan a cabo por medio de la interacción con los otros, con la naturaleza y con su cultura. Los padres y las madres, los familiares y otras personas de su entorno son muy importantes y deben darles cuidado, protección y afecto para garantizar la formación de niños felices y saludables, capaces de aprender y desarrollarse.

El Ministerio de Educación, mediante el Proyecto Educación Inicial de Calidad con Calidez, trabaja en pro del desarrollo integral de niños y niñas menores de cinco años, atiende su aprendizaje, apoya su salud y nutrición, y promueve la inclusión, la interculturalidad, el respeto y cuidado de la naturaleza, y las buenas prácticas de convivencia.

El Reglamento de aplicación a la Ley de Educación Intercultural de 2012, en el Artículo 27, define que nivel de Educación Inicial se divide en dos (2) subniveles:

- a. Inicial 1, que no es escolarizado y comprende a infantes de hasta tres (3) años de edad; e,
- b. Inicial 2, que comprende a infantes de tres (3) a cinco (5) años de edad.

Educación General Básica

La Educación General Básica en el Ecuador abarca diez niveles de estudio, desde primero de básica hasta completar el décimo año. Los jóvenes están preparados, entonces, para continuar los estudios de Bachillerato y para participar en la vida política y social, conscientes de su rol histórico como ciudadanos ecuatorianos.

Este nivel educativo permite que el estudiantado desarrolle capacidades para comunicarse, para interpretar y resolver problemas, y para comprender la vida natural y social.

Los jóvenes que concluyen los estudios de la Educación General Básica serán ciudadanos capaces de:

- Convivir y participar activamente en una sociedad intercultural y plurinacional.
- Sentirse orgullosos de ser ecuatorianos, valorar la identidad cultural nacional, los símbolos y valores que caracterizan a la sociedad ecuatoriana.
- Disfrutar de la lectura y leer de una manera crítica y creativa.
- Demostrar un pensamiento lógico, crítico y creativo en el análisis y resolución eficaz de problemas de la realidad cotidiana.
- Valorar y proteger la salud humana en sus aspectos físicos, psicológicos y sexuales.
- Preservar la naturaleza y contribuir a su cuidado y conservación.
- Solucionar problemas de la vida cotidiana a partir de la aplicación de lo comprendido en las disciplinas del currículo.
- Producir textos que reflejen su comprensión del Ecuador y el mundo contemporáneo a través de su conocimiento de las disciplinas del currículo.

- Aplicar las tecnologías en la comunicación, en la solución de problemas prácticos, en la investigación, en el ejercicio de actividades académicas, etc.
- Interpretar y aplicar a un nivel básico un idioma extranjero en situaciones comunes de comunicación.
- Hacer buen uso del tiempo libre en actividades culturales, deportivas, artísticas y recreativas que los lleven a relacionarse con los demás y su entorno, como seres humanos responsables, solidarios y proactivos.
- Demostrar sensibilidad y comprensión de obras artísticas de diferentes estilos y técnicas, potenciando el gusto estético.

Bachillerato General Unificado (BGU)

¿Qué es el BGU?

El BGU es el nuevo programa de estudios creado por el Ministerio de Educación (MinEduc) con el propósito de ofrecer un mejor servicio educativo para todos los jóvenes que hayan aprobado la Educación General Básica (EGB).

El BGU tiene como triple objetivo preparar a los estudiantes: (a) para la vida y la participación en una sociedad democrática, (b) para el mundo laboral o del emprendimiento, y (c) para continuar con sus estudios universitarios.

En el BGU, todos los estudiantes deben estudiar un grupo de asignaturas centrales denominado tronco común, que les permite adquirir ciertos aprendizajes básicos esenciales correspondientes a su formación general. Además del tronco común, los estudiantes pueden escoger entre dos opciones en función de sus intereses: el Bachillerato en Ciencias o el Bachillerato Técnico.

Aquellos que opten por el Bachillerato en Ciencias, además de adquirir los aprendizajes básicos comunes del BGU, podrán acceder a asignaturas optativas que les permitirán profundizar en ciertas áreas académicas de su interés.

Los que opten por el Bachillerato Técnico también adquirirán los aprendizajes básicos comunes del BGU, y además desarrollarán las competencias específicas de la figura profesional que hayan elegido.

¿Por qué es necesario el BGU?

Las principales razones por las cuales nuestro país necesitaba un nuevo programa de estudios a nivel de Bachillerato se explican a continuación:

- En el modelo anterior de Bachillerato, la excesiva especialización y dispersión de la oferta curricular ocasionaba que los estudiantes se graduaran con conocimientos muy distintos y sin una base común de aprendizajes, lo cual impedía que tuvieran acceso a las mismas oportunidades. Con el BGU, todos los estudiantes tendrán acceso a una base común de conocimientos, la cual garantiza equidad en la distribución de oportunidades educativas.
- El Bachillerato anterior exigía una diversificación prematura (la mayoría de estudiantes debían elegir una especialidad antes de los 14 años de edad), la cual a menudo tenía como consecuencia que los estudiantes cometieran errores de elección que les afectaban por el resto de sus vidas. El BGU ofrece una misma base común de conocimientos a todos los estudiantes, de tal manera que no se limiten sus opciones futuras, sea cual sea el tipo de Bachillerato que elijan.
- Con el anterior modelo de Bachillerato, los estudiantes podían acceder a diversas opciones que los formaban en determinada área pero no les permitían adquirir conocimientos básicos en otras áreas. (Por ejemplo, los estudiantes de la especialidad de Ciencias Sociales típicamente no llegaban a tener suficientes bases en matemáticas.) El BGU busca que los estudiantes adquieran una formación general completa, evitando por una parte su hiperespecialización en un área del conocimiento y por otra su desconocimiento de otras.

- El anterior Bachillerato en Ciencias, cuyos planes y programas de estudio databan de fines de los años setenta, se encontraba desactualizado y era poco pertinente para las necesidades del siglo XXI. El BGU tiene un currículo actualizado que resalta la realidad ecuatoriana, siempre en relación con los contextos latinoamericanos y universales.
- La anterior oferta de Bachillerato Técnico ofrecía escasas opciones de educación superior para sus graduados, pues estas estaban limitadas al área de su especialización. Ahora, todos los estudiantes del Bachillerato Técnico también aprenden los conocimientos básicos comunes que les permiten acceder a cualquier opción postsecundaria, y no únicamente a aquellas relacionadas a su especialización.
- Los anteriores currículos de Bachillerato carecían de articulación con los niveles de EGB y Educación Superior. El nuevo currículo del Bachillerato se desprende orgánicamente del currículo de EGB y está concatenado con las exigencias de ingreso a la Educación Superior.

¿Por qué un Bachillerato unificado y no uno por especializaciones?

Porque es la única manera de garantizar equidad a todos los bachilleres ecuatorianos y a la vez multiplicar sus opciones postgraduación. La base común de conocimientos y destrezas que adquirirán todos los bachilleres, independientemente del tipo de Bachillerato que elijan, les habilitará por igual para continuar estudios superiores en cualquier área académica, o ingresar directamente al mundo laboral o del emprendimiento.

¿Qué se espera de los graduados del BGU?

Se espera que nuestro país cuente con bachilleres capaces de:

- Pensar rigurosamente. Pensar, razonar, analizar y argumentar de manera lógica, crítica y creativa. Además: planificar, resolver problemas y tomar decisiones.
- Comunicarse efectivamente. Comprender y utilizar el lenguaje para comunicarse y aprender (tanto en el idioma propio como en uno extranjero). Expresarse oralmente y por escrito de modo correcto, adecuado y claro. Además, apreciar la Literatura y otras artes y reconocerlas como una forma de expresión.
- Razonar numéricamente. Conocer y utilizar la matemática en la formulación, análisis y solución de problemas teóricos y prácticos, así como en el desarrollo del razonamiento lógico.
- Utilizar herramientas tecnológicas de forma reflexiva y pragmática. Utilizar las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) para buscar y comprender la realidad circundante, resolver problemas, tener acceso a la sociedad de la información y manifestar su creatividad, evitando la apropiación y uso indebido de la información.
- Comprender su realidad natural. Comprender su realidad natural a partir de la explicación de los fenómenos físicos, químicos y biológicos con apoyo del método científico, lo cual permitirá que el estudiante participe de modo proactivo y resuelva problemas relacionados con el ámbito natural, respetando los ecosistemas y el ambiente.
- Conocer y valorar su historia y su realidad sociocultural. Investigar sobre su identidad, historia y ámbito sociocultural, participando de manera activa en la sociedad, resolviendo problemas y proponiendo proyectos dentro de su ámbito sociocultural; esto implica aprender sobre sistemas políticos, económicos y sociales a nivel local, nacional e internacional, utilizando estos conocimientos en su vida cotidiana.

- Actuar como ciudadano responsable. Regirse por principios éticos-morales, que le permitan ser un buen ciudadano o ciudadana: cumpliendo con sus deberes, respetando y haciendo respetar sus derechos, además de guiarse por los principios de respeto (a las personas y al medio ambiente), reconociendo la interculturalidad, la democracia, la paz, la igualdad, la tolerancia, la inclusión, el pluralismo (social y cultural), la responsabilidad, la disciplina, la iniciativa, la autonomía, la solidaridad, la cooperación, el liderazgo, el compromiso social y el esfuerzo.
- Manejar sus emociones en la interrelación social. Manejar adecuadamente sus emociones, entablando buenas relaciones sociales, trabajando en grupo y resolviendo conflictos de manera pacífica y razonable.
- Cuidar de su salud y bienestar personal. Entender y preservar su salud física, mental y emocional, lo cual incluye su estado psicológico, nutrición, sueño, ejercicio, sexualidad y salud en general.
- Emprender. Ser proactivo y capaz de concebir y gestionar proyectos de emprendimiento económico, social o cultural, útiles para la sociedad. Además, formular su plan de vida y llevarlo a cabo.
- Aprender por el resto de su vida. Acceder a la información disponible de manera crítica: investigar, aprender, analizar, experimentar, revisar, autocriticarse y autocorregirse para continuar aprendiendo sin necesidad de directrices externas. Además, disfrutar de la lectura y leer de manera crítica y creativa.

¿Qué título recibirán los estudiantes que se gradúan del BGU?

Todos los estudiantes graduados recibirán el título de Bachiller de la República del Ecuador. En el título de aquellos que aprobaron el Bachillerato Técnico se especificará la figura profesional cursada por el estudiante en la institución educativa. Por ejemplo:

“Bachiller de la República del Ecuador, con mención en Electromecánica Automotriz”

¿El título de Bachiller servirá para que los estudiantes ingresen a la universidad?

Desde luego que sí. En septiembre de 2014, las universidades estarán listas para recibir a la primera promoción graduada del BGU con un nuevo examen de admisión único nacional que evalúa destrezas de pensamiento similares a las desarrolladas en el BGU. Para entonces, las universidades deberán haber realizado las adecuaciones necesarias a sus currículos para recibir a estudiantes que cuentan con sólidas bases de conocimientos generales y firmes destrezas de pensamiento.

¿Qué cambio pedagógico se inicia con el BGU?

A fin de alcanzar los objetivos propuestos en el nuevo modelo de Bachillerato, es necesario también realizar un cambio de concepción pedagógica. En muchas ocasiones, la enseñanza en el Bachillerato y en otros niveles se hace con una visión “bancaria” de la educación, en la que el docente es la persona que está en posesión del “conocimiento” y lo transmite a sus estudiantes. En este contexto, el deber del estudiante es recibir la información ofrecida por el docente o el libro de texto, recordarla y ser capaz de demostrar que la recuerda. El nuevo Bachillerato busca romper con ese esquema y propone uno que considera que el aprendizaje no consiste, como señala el modelo anterior, en absorber y recordar datos e informaciones. Más bien, es una formación que apunta a la adquisición de conocimientos, habilidades y actitudes. El aprendizaje, bajo esta visión, debe ser duradero, útil, formador de la personalidad de los estudiantes y aplicable a su vida cotidiana.

Para lograr lo mencionado anteriormente, se requiere, en primer lugar, tomar en cuenta las experiencias y los conocimientos anteriores con los que se desenvuelve el estudiante, puesto que el aprendizaje significativo y duradero sucede cuando este conecta el aprendizaje nuevo con sus conocimientos previos.

También requiere de una contextualización del aprendizaje en una tarea auténtica de la vida real, y que el estudiante comprenda el sentido y el propósito de lo que está aprendiendo.

Adicionalmente, las características del mundo contemporáneo demandan formas específicas de aprendizaje. Primeramente, es necesario que el aprendizaje sea interdisciplinario. Para ello se requiere que la organización de los contenidos que se abordarán no sea un listado de temas sin relación alguna entre sí, sino que tenga coherencia al interior de la propia asignatura o área científica –en relación con los demás contenidos y procedimientos de la propia asignatura–, y que muestre las relaciones con las demás asignaturas. Además, una gran exigencia que le hace la sociedad contemporánea a la educación es la construcción de currículos flexibles que se adapten a la variedad de la demanda social, a las necesidades de una población joven ecuatoriana diversa, y por último, a la multiplicidad de formas de aprendizaje presentes en el aula.

Con esto, el papel del docente viene a ser el de un guía que orienta al estudiante en su aprendizaje. Su rol es definir objetivos de aprendizaje, ofrecer a los estudiantes experiencias de aprendizaje que les permitan alcanzar los objetivos (lo que incluye recursos y materiales), y realizar un proceso de evaluación (que incluye la autoevaluación) para mejorar la enseñanza-aprendizaje. El estudiantado pasa a ser protagonista de su aprendizaje: debe construir, investigar, hacer, actuar, experimentar y satisfacer su curiosidad para aprender.

¿Cuál es la normativa legal vigente relacionada con el BGU?

La principal normativa legal vigente relacionada con el BGU se detalla a continuación:

- Constitución Política de la República del Ecuador
- Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI)
- Acuerdo Ministerial N° 242-11 del 5 de julio de 2011
- Acuerdo Ministerial N° 307-11 del 23 de agosto de 2011

Educación para Personas con Escolaridad Inconclusa

Atiende a la población que no ha concluido o que ha desertado del sistema educativo ordinario, brindando la oportunidad de concluir los estudios en los diferentes niveles y sub niveles educativos. Existen ecuatorianos que no alcanzan a acceder al derecho a la educación y ven limitadas sus oportunidades de participación social. Un número significativo no concluye la educación básica. Una cantidad significativa de niños deben trabajar prematuramente para contribuir en el ingreso familiar y muchos de ellos deben abandonar la escuela, por la excesiva carga ocupacional. Algunos de los problemas educativos en el Ecuador son o tienden a convertirse en estructurales. La persistencia de los mismos mengua las posibilidades de articular una salida global a la crisis, en un escenario donde es evidente que la educación está llamada a ser uno de los elementos centrales del desarrollo nacional y local.* Actualmente la alfabetización se la ejecuta a través del Proyecto de Educación Básica para Jóvenes y Adultos.

Fundamentos

El marco legal que rige a la Educación de jóvenes y adultos con escolaridad inconclusa, se basa en lo establecido en la Carta Constitucional, la Ley Orgánica de Educación Intercultural y el Plan Nacional del Buen Vivir.

Finalidad

La educación para jóvenes y adultos tiene como finalidad contribuir a que las personas de 15 años o más con rezago educativo inicien y concluyan su educación básica y bachillerato y/o desarrollen competencias para el trabajo se sustenta en la necesidad de lograr aprendizajes significativos en los estudiantes, tomando como base que ellos son los constructores de su aprendizaje, Es decir, se apoya en la concepción de la enseñanza y el aprendizaje como procesos culturales inseparables.

Además de dar atención a personas en situación de vulnerabilidad como los privados de libertad, discapacidades diversas y los habitantes de zonas de frontera.

Estrategias

- Programa de Alfabetización con el sistema modular de enseñanza-aprendizaje en lecto-escritura y cálculo.
- Proceso de Post-alfabetización para la conclusión del nivel de educación básica y bachillerato técnico y/o artesanal para adultos.
- Proceso de formación no escolarizada.

Bachillerato para jóvenes y adultos

La Dirección de Educación para Personas con Escolaridad Inconclusa, tiene como alternativas, factibles y técnicamente diseñadas, el bachillerato destinado a jóvenes y adultos que no han concluido este nivel educativo, en tres modalidades de estudio, presencial, semipresencial y a distancia, con enfoques validados y actuales que garanticen la adquisición de conocimientos y el desarrollo de habilidades y competencias que propicien la incorporación con relativo nivel de éxito en el sistema laboral y aseguren su continuidad en la educación superior.

La educación superior

La educación superior, por su parte, está supeditada a la Ley Orgánica de Educación Superior –LOES– vigente desde el 12 de octubre de 2010. Las reformas y más disposiciones que tienen que ver con las universidades en el país, son emitidas a través del Consejo de Educación Superior –CES– y el Consejo de Evaluación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior –CEAACES– que sustituyó al anterior CONEA.

El CEAACES está encargado de la evaluación, acreditación y categorización de todas las instituciones de educación superior, públicas, particulares y cofinanciadas. Esta evaluación, acreditación y categorización institucional tiene una vigencia de 5 años y por ende debe realizarse de forma quinquenal. La evaluación institucional es gratuita y obligatoria.

El CEAACES es una de las tres instituciones encargadas de aceptar o negar las propuestas de creación de nuevas universidades o escuelas politécnicas; las otras dos instituciones son la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y el Consejo de Educación Superior (CES). El CEAACES debe redactar un informe vinculante para que el Pleno de la Asamblea Nacional pueda tratar la propuesta de creación de cualquier universidad nueva. (ecuadoruniversitario.com).

3.3.2. Evaluación del sistema educativo

El sistema educativo nacional está sujeto, acorde al Plan Decenal de Educación, a un proceso de permanente vigilancia y evaluación, con miras a tener un conocimiento cabal de su desarrollo y en el caso de que este no se de en los terminos esperados buscar los correctivos necesarios.

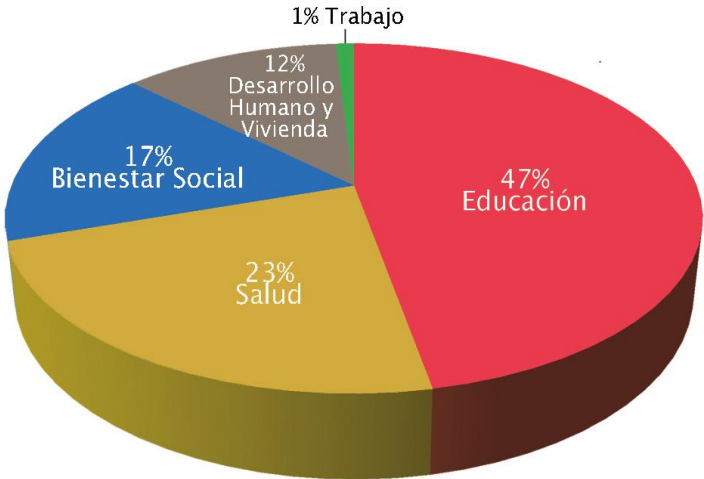
En el caso de la educación básica y el bachillerato. Se ha implementado un sistema de evaluación –Sistema de Evaluación y Rendición social de cuentas, SER– a nivel nacional, a través del cual puede medirse de manera aproximada, el grado de rendimiento de los estudiantes en las diferentes áreas de estudio.

Los resultados del SER del año 2008 arrojaron resultados nada satisfactorios, los mismos que analizaremos más adelante.

En lo que a las universidades se refiere, la LOES establece una serie de evaluaciones y disposiciones en cuanto a los estándares que debe alcanzar la Universidad ecuatoriana que han provocado el reclamo de las principales centros educativos superiores, los cuales aducen que varias de las disposiciones emanadas de la nueva ley de educación superior, al menos tienen un carácter inconstitucional y reclaman un diálogo abierto entre los rectores de esos centros educativos –evaluados y acreditados por el desaparecido CONEA– y que al momento están en peligro de perder la categoría que ostentan por no poder cumplir con los requisitos que demanda una nueva evaluación por parte de la CEAACES que están muy por encima de la realidad de las actuales condiciones de la Universidad ecuatoriana.

Hasta aquí hemos trazado el marco en que se desarrolla la actividad educativa en nuestro País; al respecto creemos necesario señalar que es evidente que en las últimas décadas todos los gobiernos han considerado a esta actividad como eje primordial en su agenda de gobierno, que dentro de la gestión social la educación ha estado a la cabeza de los sectores más y mejor atendidos, no obstante, los presupuestos destinados a este sector siempre han dependido de las condiciones financieras del país, más aún en las épocas en las que el pago de la deuda externa consumían la mayor parte del presupuesto del estado.

Gráfico 3. Distribución del presupuesto asignado al sector social. Año 2008



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador
Elaboración: Belén Landázuri

3.3.3. Acceso a la educación

El principal objetivo del gobierno ecuatoriano en el ámbito de la educación, es el cumplir con su cometido de alcanzar la universalización de la educación básica hasta el año 2015, objetivo este que se fijó como meta del milenio al ser miembro de la ONU, que consta en el Plan Decenal y que está consagrado en la Constitución Nacional.

Información existente, da cuenta de que ha sido factor económico el principal obstáculo para impedir el acceso de la población en edad escolar al sistema

educativo. Históricamente, los sectores menos favorecidos, en especial los marginados y rurales han representado el mayor porcentaje de ausencia en el sistema educativo nacional.

Con el fin de cumplir con este cometido, el Ministerio de Educación ha implementado varios proyectos para eliminar lo que considera las principales barreras para el acceso a la educación; es así que desde el año 2007 se eliminó el "aporte voluntario" de \$ 25 que los padres de familia debían pagar por concepto de matrícula, aporte que era destinado a pagar sueldos de maestros de materias especiales, materiales para las clases y mantenimiento del local. En la actualidad todos esos gastos son asumidos por el Ministerio.

Otros de los programas en este sentido son:

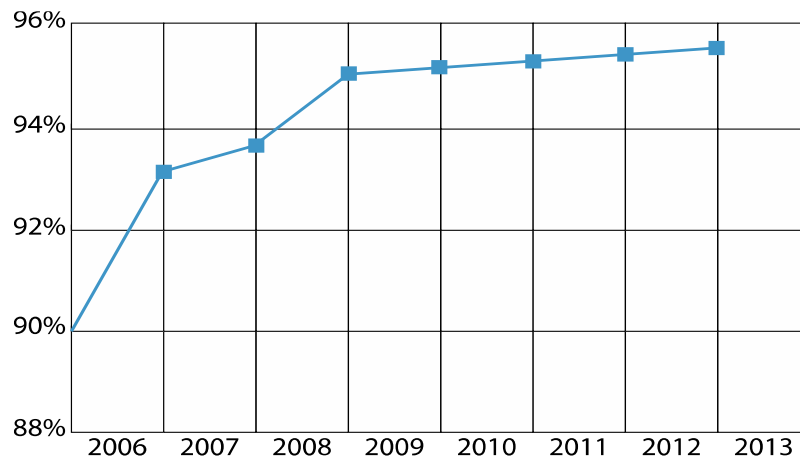
- La implementación de la alimentación escolar que brinda desayunos y almuerzos a los estudiantes de educación general básica de las escuelas públicas, en especial en las zonas con mayor vulnerabilidad. En el año 2008 el número de estudiantes beneficiados fue de 1'385 964.

-La entrega de textos escolares. En el año 2008, 2'996 399 alumnos de educación general básica recibieron gratuitamente los textos para su educación.

-Igualmente, desde el año 2008, el Ministerio de Educación está dotando de manera también gratuita de uniformes a los estudiantes de las zonas rurales.

Con estos incentivos, el índice de matriculación ha crecido, siguiendo la tendencia que desde el año 2000 se ha puesto de manifiesto en el ámbito educativo nacional, es así que de las ocho políticas planteadas en el Plan Decenal, la que ha tenido un mayor cumplimiento hasta el año 2012 es justamente la de la universalización de la educación general básica de primero a décimo grado, que en la última evaluación obtuvo una calificación de 9.5 sobre 10.

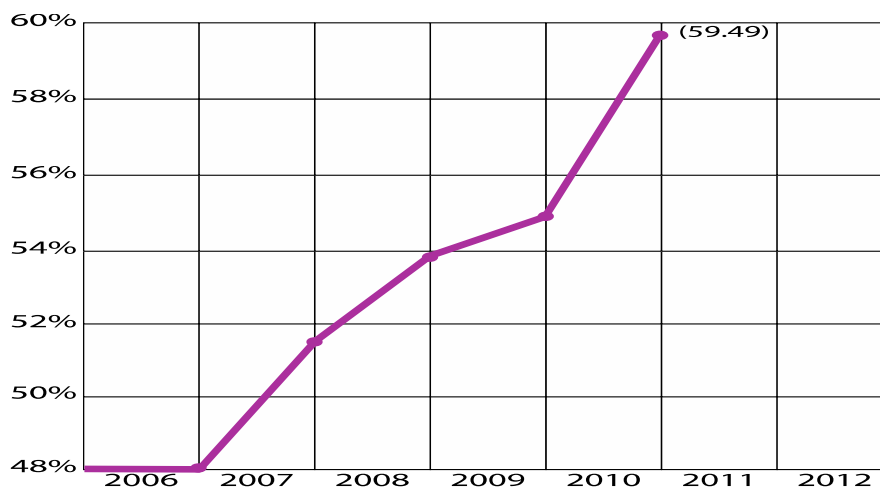
Gráfico 4. Tasa neta de matriculación en primaria



Fuente: Ministerio de Educación y datos de prensa
Elaboración: María Belén Landázuri

La matriculación en el BGU (Bachillerato General Unificado) también se incrementó, y en forma significativa, pero los índices todavía se mantienen por debajo de lo esperado (75 % en el 2015).

Gráfico 5. Tasa neta de matriculación en secundaria



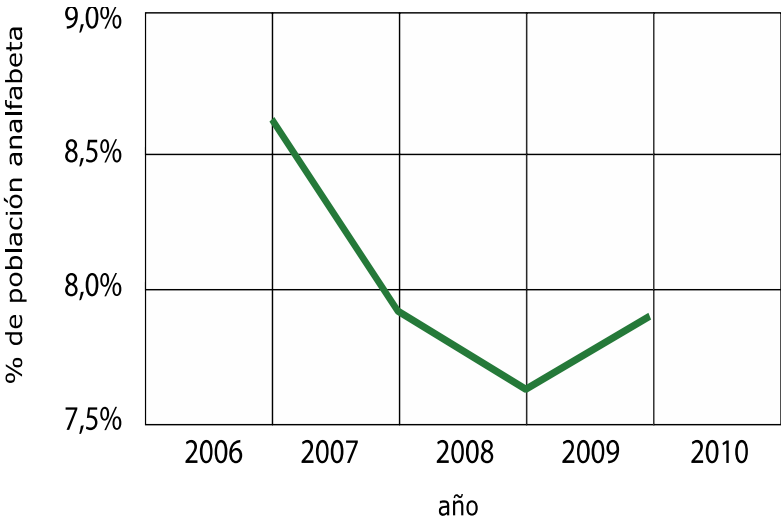
Fuente: Ministerio de Educación
Elaboración: María Belén Landázuri

Otro factor a tenerse en cuenta es el índice de analfabetismo, pese a los esfuerzos realizados y a las expectativas creadas en torno a este tema, los resultados no han sido los esperados al punto que en año 2009, cuando el gobierno se disponía a anunciar que el analfabetismo había sido erradicado del país, los análisis realizados mostraron que ese año, como en ningún otro se había dado un repunte negativo del problema.

Curiosamente, en el año 2010, algunos datos indicaban un repunte del índice de analfabetos en el país, muy posiblemente la causa de estos resultados era que las cifras mostraban un total de analfabetos en el que se incluían los analfabetos funcionales, es decir aquellas personas que han cursado los primeros años de educación básica, o han aprendido a leer y escribir pero que por determinadas circunstancias no han puesto en práctica, razón por la que prácticamente lo han olvidado.

El Ministerio de Educación sigue adelante con su empeño de lograr la erradicación de este mal social.

Gráfico 6. Tasa de analfabetismo en Ecuador



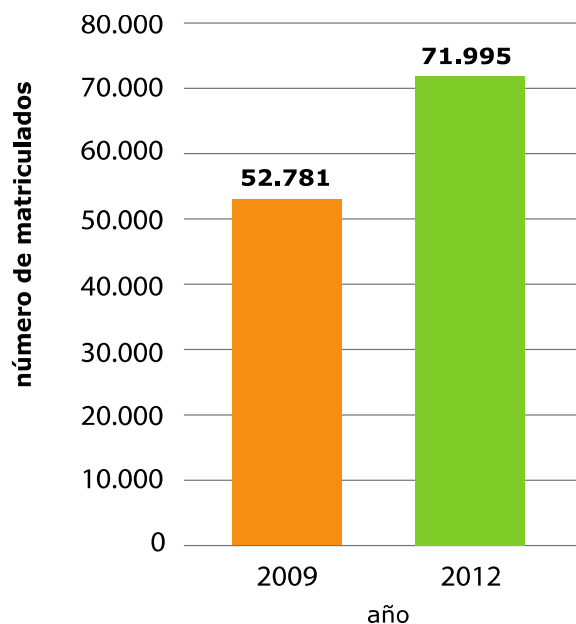
Fuente: Ministerio de Educación y datos de prensa
Elaboración: María Belén Landázuri

Según datos del actual SENESCYT, al momento la universidad pública del Ecuador presenta la más alta tasa de matriculación del quintil más pobre de la población: 27%, sobre Chile con 19,8 y Argentina 19%.

De igual manera, el índice de matriculación en educación superior, comparando datos del 2009 y 2012, se incrementó en un 26%.

Gráfico 7. Incremento de matriculación en educación superior

Años 2009-2012



Fuente: SENESCYT / www.educaciónsuperior.gob.ec

Elaboración: María Belén Landázuri

Capítulo IV

Análisis de las políticas y gasto público orientadas a la educación

4.1. Desempeño del sector educativo

Los indicadores de educación para el Ecuador han mejorado continuamente durante la década de los noventa y en la primera década del nuevo milenio. Sin embargo, al comparar con las décadas pasadas se puede apreciar que la velocidad de las mejoras educativas ha disminuido, y la inequidad en la educación ha crecido en diversos aspectos, excepto en la brecha de género, que casi se ha cerrado. En promedio, la población ecuatoriana ha completado los 9,59 años de escolaridad, lo que implica un incremento de los 6,7 años que tenía en 1990.

Los niveles de educación en mujeres se han incrementado mucho más rápido que los niveles de educación en hombres, de tal forma que, para el año 2001, la brecha de género medida a través de los años de escolaridad se limita a 7,5 años para los hombres, frente a 7,1 años para las mujeres y en para el año 2010 de 9,7 para los hombres y de 9,5 para las mujeres.

La velocidad de los logros educativos se redujo significativamente en la década de los 90, en comparación con la de los setenta y ochenta. La tasa neta de matrícula en educación primaria, por ejemplo, se incrementó 20 puntos porcentuales durante los ochenta (de 68,6 a 88,9%), pero apenas 1% en los 90. El mismo patrón se aprecia en las tasas de matrícula en educación secundaria y terciaria.

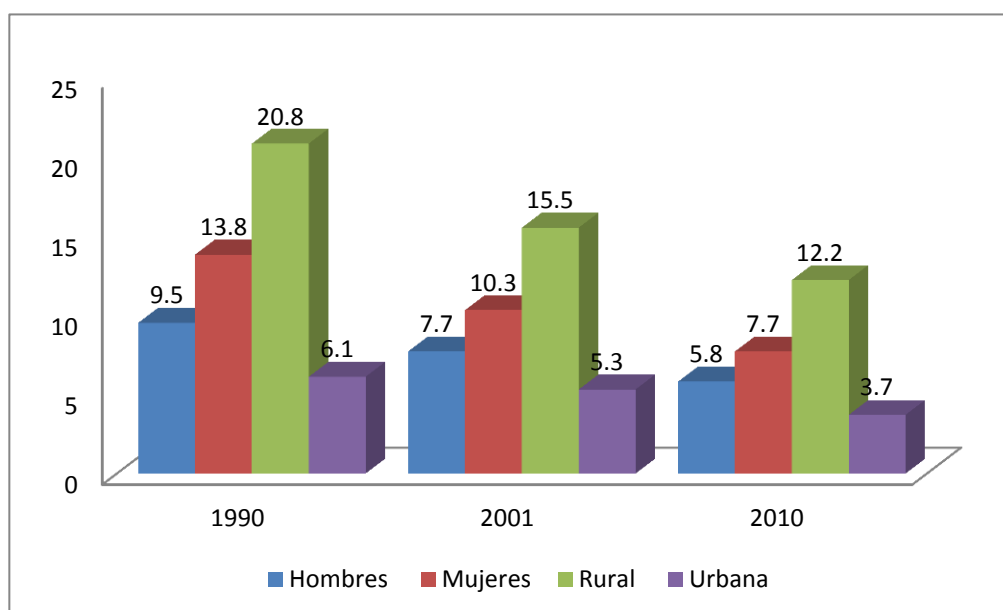
Tabla 1. Tasa de analfabetismo y escolaridad en el Ecuador 1990 – 2010

	Tasa de analfabetismo			Año de escolaridad		
	1990	2001	2010	1990	2001	2010
Por genero						
Hombres	9,5	7,7	5,8	7,1	7,5	9,7
Mujeres	13,8	10,3	7,7	6,3	7,1	9,5
Por área						
Rural	20,8	15,5	12,2	4	4,9	7,2
Urbana	6,1	5,3	3,7	8,3	8,7	10,9

Fuente: INEC y SIISE censos 1990 – 2001 – 2010

Elaboración: Belén Landázuri

Gráfico 8. Tasa de analfabetismo en el Ecuador 1990 -2010
(Por género y sectores)



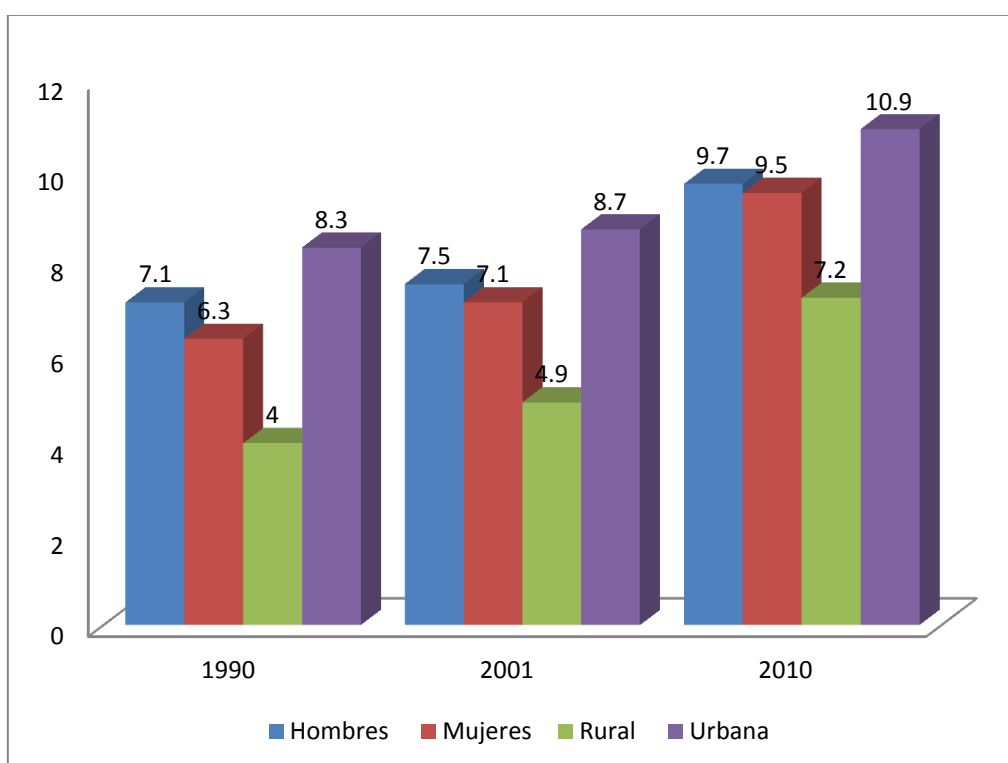
Fuente: INEC y SIISE censos 1990 – 2001 – 2010

Elaboración: Belén Landázuri

Se puede observar que durante los censos de los años 1990, 2001 y 2010 la tasa de analfabetismo ha tenido una tendencia decreciente, teniendo una

disminución del 18,95%, al 2001 y del 24,68% al 2010, en hombres y en el caso de las mujeres se tiene un decrecimiento del 25,36% para el 2001 y del 25,25% para el 2010, así mismo en las zonas urbanas la tasa de analfabetismo disminuyo en 13,11% y de 30,19% para el 2001 y 2010 respectivamente, al igual que en los años 2001 y 2010 se tiene una tasa decreciente del 25,48% y 21,29% respectivamente, según estos datos, se puede observar que las políticas para la educación son eficientes y con equidad.

Gráfico 9. Años de escolaridad en el Ecuador 1990 – 2010
(Por género y por sectores)



Fuente: INEC y SIISE censos 1990 – 2001 – 2010

Elaboración: Belén Landázuri

Los años de escolaridad, por otro lado, se han incrementado en el transcurso de los años de los censos 1990, 2001 y 2010, teniendo un crecimiento en el caso de hombres del 6% y 29% para los años 2001 y 2010 respectivamente, para las mujeres los años de escolaridad han tenido una variación positiva de 13% y 34% para los mismo años censales, de igual manera la escolaridad a nivel rural y urbano han registrado incrementos importantes durante los censos, del 23% y 47% en el aspecto rural y en el 5% y 25% en el urbano, de esta forma también se puede evidenciar un desarrollo en las políticas educativas de gobierno.

Tabla 2. Tasa neta de matriculación por nivel 1990 – 2010

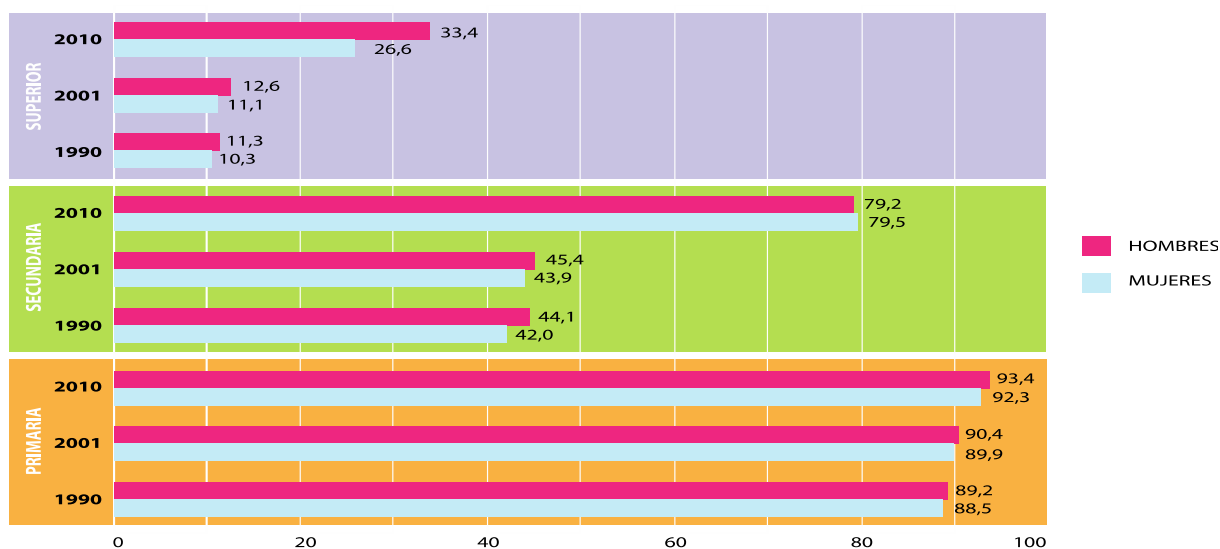
	Tasa neta de matriculación								
	Primaria			Secundaria			Superior		
	1990	2001	2010	1990	2001	2010	1990	2001	2010
Por género									
Hombres	88,6	89,9	92,3	42	43,9	79,5	10,3	11,1	26,6
Mujeres	89,2	90,4	93,4	44,1	45,4	79,2	11,3	12,6	33,4
Por área									
Rural	84,4	86,7	92,6	23,2	28,8	68,7	3,2	4,3	16,2
Urbana	92,5	92,7	93	57,7	55,7	85,6	15,4	16,2	35,8
Promedio Nacional	88,9	90,1	92,8	43,1	44,6	79,4	10,9	11,9	30,1

Fuente: INEC y SIISE censos 1990 – 2001 – 2010

Elaboración: Belén Landázuri

En la tabla anterior se puede observar cómo ha evolucionado la tasa de matriculación desde el año 1990 al año 2010.

Gráfico 10. Tasa neta de matriculación por género por nivel año 1990 – 2010



Fuente: INEC y SIISE censos 1990 – 2001 – 2010

Elaboración: Belén Landázuri

Como se observa en cuanto a la tasa de matriculación ha mejorado notablemente sobre todo a nivel secundario y superior, sin tener mayor incidencia a nivel primario, así a nivel secundario en tema hombres la tasa de matriculación tuvo una variación positiva de pasa de un crecimiento del 5% en el año 2001 al 81% en el año 2010, y en las mujeres del 3% al 74%, lo que quiere decir también que las políticas educativas han ayudado a mantener una mayor tasa de matriculación e incentivar la importancia de la educación, además de apoyar el a equidad y acceso a la educación en género.

Por otro lado también se observa un importante incremento en el aspecto de tasa de matriculación en nivel superior, del 8% al 140% y del 12% al 165% del hombres y mujeres respectivamente, manteniendo de nuevo un importante crecimiento de la matriculación en niveles universitarios.

A nivel urbano y rural también de observa el crecimiento de la tasa de matriculación por niveles, en urbano por ejemplo pasa de una tendencia decreciente de 3% en el año 2001 a un crecimiento del 84% en el año 2010, en nivel secundario y en superior de 5% a 121%, y en el ámbito rural se tiene un crecimiento de más del 100% al año 2010 y en el urbano es fue de 3% en el año 2001 al 78% en el año 2010 a nivel secundario, mientras que a nivel superior paso del 9% en el año 2001 al 153% en el año 2010.

Tabla 3. Tasa neta de matriculación por nivel periodo 2005 – 2010

Tasa neta de matriculación						
Año	Primaria	Secundaria	Superior	Variación P	Variación S	Variación ES
2005	89,8	63,3	21,3			
2006	89,3	67,6	22,9	-0,56%	6,79%	7,51%
2007	89,5	68,6	25,1	0,22%	1,48%	9,61%
2008	91,7	70,9	27,5	2,46%	3,35%	9,56%
2009	90,9	72,2	27,4	-0,87%	1,83%	-0,36%
2010	93,2	76,9	28,3	2,53%	6,51%	3,28%

Fuente: INEC y SIISE censos 1990 – 2001 – 2010

Elaboración: Belén Landázuri

La tasa promedio anual de crecimiento de la matriculación por periodos se tiene que en cuanto a la primaria es de 0,76%, mientras que en la secundaria y superior fue de 3,99% y de 5,92% respectivamente, tomando en cuenta que la

tasa neta de matriculación, en los tres niveles tienen una importante recuperación en el año 2010 con respecto al año 2009.

Las tasas de transición de la educación primaria a la secundaria y de la secundaria a la superior, fueron altas y mejoraron en un grado significativo durante la década de los noventa y años posteriores. De acuerdo con el censo poblacional de 2010, la tasa neta de matrícula en la educación primaria fue 92%, mientras que en la educación secundaria fue solo 46%. En el nivel de educación superior, la tasa neta de matrícula fue del 12%.

4.2. ¿Cuánto ha cambiado la educación en el país?

Observando las estadísticas puede apreciarse que la educación ha mantenido un ritmo casi constante de crecimiento, pero, nos preguntamos, ¿ese crecimiento significa mejora en la calidad educativa? ¿los logros cuantitativos en ese campo han coadyuvado a la reducción de la desigualdad en nuestra sociedad? ¿cuánto tiempo habrá de pasar hasta que podamos constatar resultados en este aspecto?.

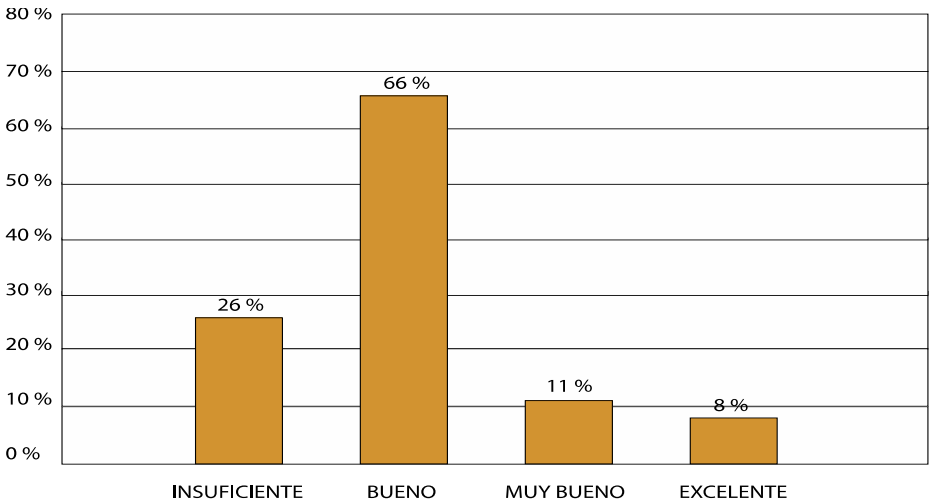
Ha sido el mismo sistema educativo el encargado de mostrar los escasos avances en la calidad de la educación impartida en el país. Los resultados de las pruebas SER aplicadas en los diferentes centros educativos, han puesto de manifiesto las grandes deficiencias en la enseñanza-aprendizaje en los diferentes niveles educativos, encontrándose entre los más preocupantes las áreas de lenguaje y matemáticas que alcanzaron una calificación promedio de 7 puntos sobre 20.

Son justamente estos resultados los que ponen en evidencia la falta de calidad en el sistema educativo en nuestro país. Si bien es cierto que se han realizado ingentes inversiones en el campo educativo, es evidente que no han repercutido en la calidad del mismo, o al menos todavía no se ven los resultados. Quizá la explicación más coherente es el que la mayoría de la inversión realizada en educación, en el último período ha sido encaminada a la construcción y mejora de infraestructura, es innegable que en la actualidad el Ecuador cuenta con planteles educativos cómodos y modernos, muy diferentes a los existentes hasta hace poco, aunque todavía falta mucho por hacer. Otra razón puede ser el hecho de la mayor importancia dada a la educación superior posiblemente porque el sector universitario tiene capacidad de ejercer presiones políticas, a pesar que por el momento son mayores los desacuerdos entre las universidades y los organismos rectores que los acuerdos que deberían darse en un proceso de cambio de la educación superior.

Considerando que la educación primaria es un bien público y uno de los de mayor retorno de inversión social, el actual gobierno ha puesto énfasis en el mejoramiento de la educación escolar, y empezando justamente por el sector rural, históricamente el menos favorecido en el aspecto educativo; las “escuelas del milenio” son una muestra de ello y su implementación un cambio sustancial en el concepto educativo a ese nivel. En el año 2010, según información del Ministerio de Relaciones Exteriores e Integración, para el sector de educación el gobierno había destinado 3.732 millones distribuidos entre: 931.488 niños que reciben uniformes escolares gratuitos, 1´401.068 niños que se benefician de los desayunos y almuerzos gratuitos; 2´687.735 estudiantes de textos escolares gratuitos; 14.902 partidas docentes asignadas a establecimientos educativos, 3.920 escuelas reconstruidas y ampliadas; cinco unidades Educativas del Milenio construidas y 10 más en construcción; así como la eliminación de 25 y 30 de matrícula.

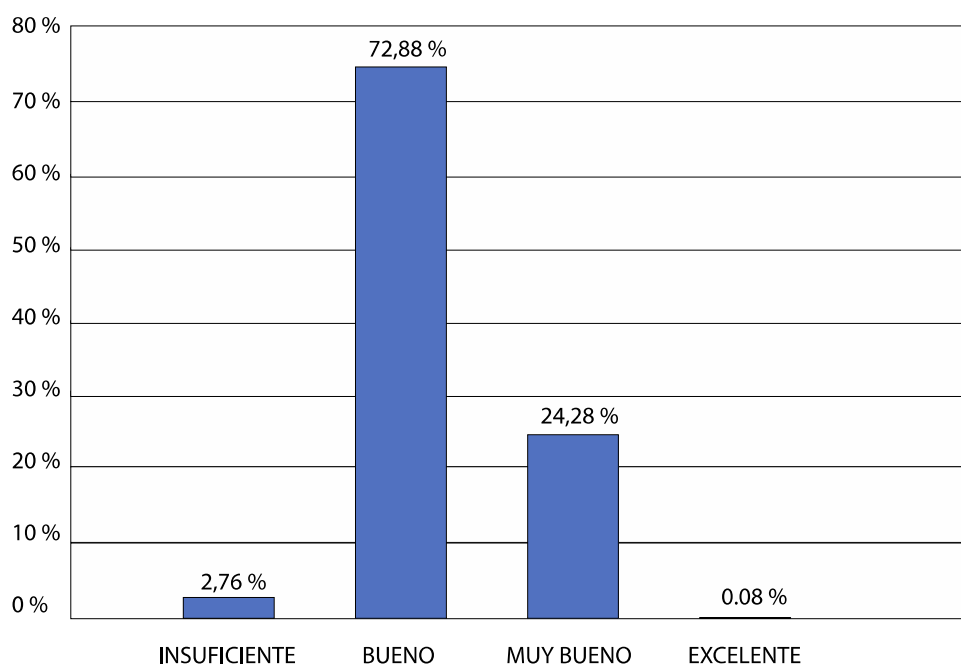
Otro de los factores, y quizá el más importante, si no el mayor, en la falta de calidad de la educación en el país, es la falta de preparación del personal docente. Ante las grandes falencias encontradas en este aspecto, el gobierno implementó también exámenes de evaluación a los maestros de nivel primario y medio; los resultados mostraron la falta de preparación de la gran mayoría de docentes lo que ha obligado a implementar programas conducentes a una capacitación continua del magisterio estimulada con “premios” a los buenos resultados de tipo personal.

**Gráfico 11. Evaluación del desempeño a docentes voluntarios
Primera fase: evaluación interna**



Fuente: Ministerio de Educación / www.educación.gob.ec
Elaboración: María Belén Landázuri

Gráfico 12. Resultado de la evaluación de la primera convocatoria



Fuente: Ministerio de Educación / www.educacion.gob.ec

Elaboración: María Belén Landázuri

Dicho esto no queda sino concluir que a pesar de la preocupación del gobierno, estamos todavía lejos de contar con una educación que constituya un factor preponderante en la reducción de la desigualdad, pues es necesario que exista una verdadera equidad en los diferentes estratos de la sociedad para poder pensar en una igualdad de oportunidades para toda la población.

Recurriendo a las estadísticas del año 2008, el Grupo Faro en su Informe sobre el progreso educativo en Ecuador, muestra este interesante gráfico que analiza los años de escolaridad por quintil de ingresos, en el cual se ve la relación directa entre estos dos parámetros.

Gráfico 13. Años de escolaridad por quintil de ingresos



Fuente: INEC / www.inec.gob.ec

Elaboración: Belén Landázuri

No está por demás indicar que en el gráfico, el quintil 1 corresponde al 20% de la población con menos ingresos y el quintil 5 al 20 % con mayores ingresos.

4.2.2. La descentralización de la educación

Las experiencias más importantes durante la década de los noventa incluyen la creación de 120 Centros Educativos Matrices (CEM), cada uno conformado entre 15 y 30 escuelas primarias y jardines de infantes, donde padres y las comunidades tienen un papel importante en la administración de estas redes de escuelas.

En comparación con el sistema anterior, en donde la unidad administrativa tenía hasta 3.000 centros educativos a su cargo, en el programa de redes escolares autónomas, Redes Amigas, promueve la administración descentralizada de escuelas al nivel de una red de entre 15 y 30 escuelas, administrada por una Unidad Central Educativa (UCE). Después de 1999, se dio un paso más adelante, al permitir que las escuelas que pertenecieran al mismo UCE formaran redes autónomas, manejaran su propio presupuesto y diseñaran sus propios sistemas de incentivos a los profesores.

Como parte de estos programas, los encargados de elaborar políticas educativas implementaron un sistema de pruebas de logros académicos (APRENDO) en 1996. Sin embargo, el sistema no disponía de su propio presupuesto y solo se

ejecutó hasta el año 2000. Adicionalmente, el sistema afrontó la resistencia del poderoso sindicato de profesores (UNE), que consideró que el sistema evaluaría el desempeño de los profesores de manera injusta.

4.3. Inversión Pública en Educación

4.3.1. Vistazo General

La capacidad de financiación de la educación varía ampliamente según los países, sin embargo un 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.

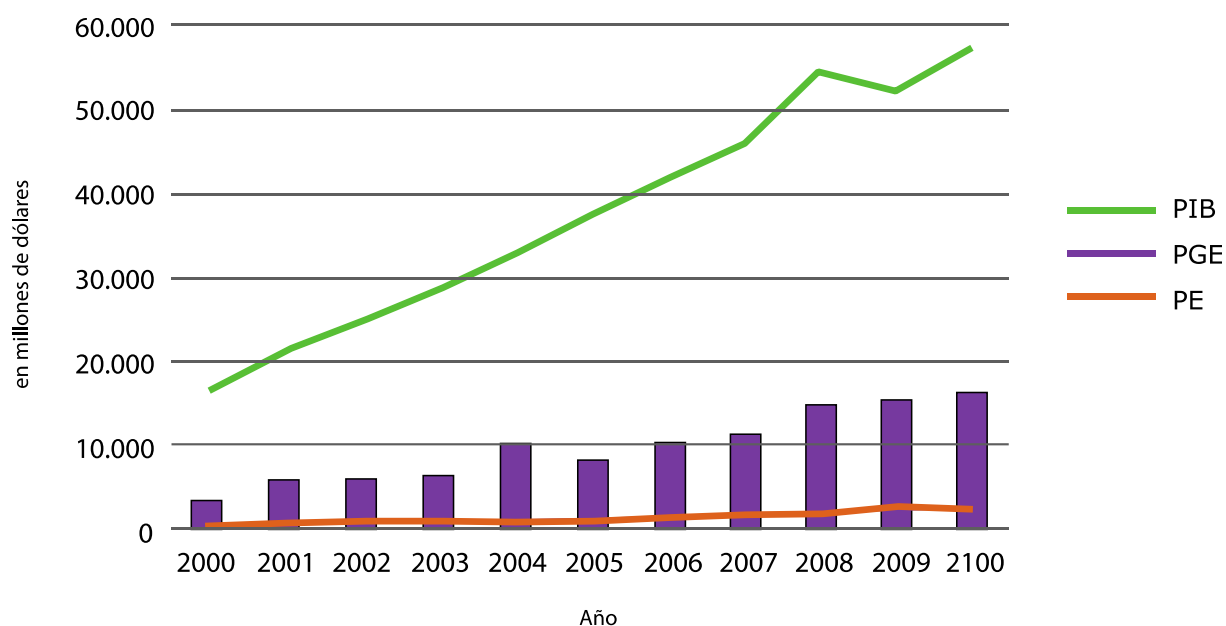
4.3.2. Evolución del Gasto Público

Se debe considerar no solo el valor total del gasto en educación, y dar un visto positivo el haber invertido más que años anteriores, esto quizá podría tener resultados sesgados o contradictorios si no se toman todas las variables fundamentales que expliquen el fenómeno, por lo que se deberían tomar en cuenta, el gasto en educación y cifras macro económicas como el PIB (producto interno bruto) y el Presupuesto General del Estado.

El gasto en educación de manera independiente y en términos nominales, evidencia un continuo y sostenido aumento en el periodo 2000 – 2010, sin embargo al llevar estas cifras a reales, en donde se observen además los efectos de la inflación y el precio, los resultados son otros.

En el gráfico siguiente se puede observar de forma general la evolución del PIB, el Presupuesto General del Estado, y el gasto en educación, en el periodo del año 2000 al 2010.

Gráfico 14. Evolución del PIB, PGE y PE



Fuente: Ministerio de Finanzas / www.mef.gob.ec

Elaboración: Belén Landázuri

Sin lugar a dudas, el presupuesto destinado para la educación tiene una tendencia creciente en la última década, en especial durante el gobierno de Rafael Correa que se caracteriza por tener un nivel elevado de gasto social, siendo la educación uno de los ejes principales de la inversión social, por esta razón la variación es especialmente alta en los últimos 4 años tal y como se puede ver en la tabla posterior, así el año 2008 fue un año especial ya que el Estado contó con recursos debido a la subida del precio del petróleo durante ese año.

Tabla 4. Evolución del presupuesto Educativo

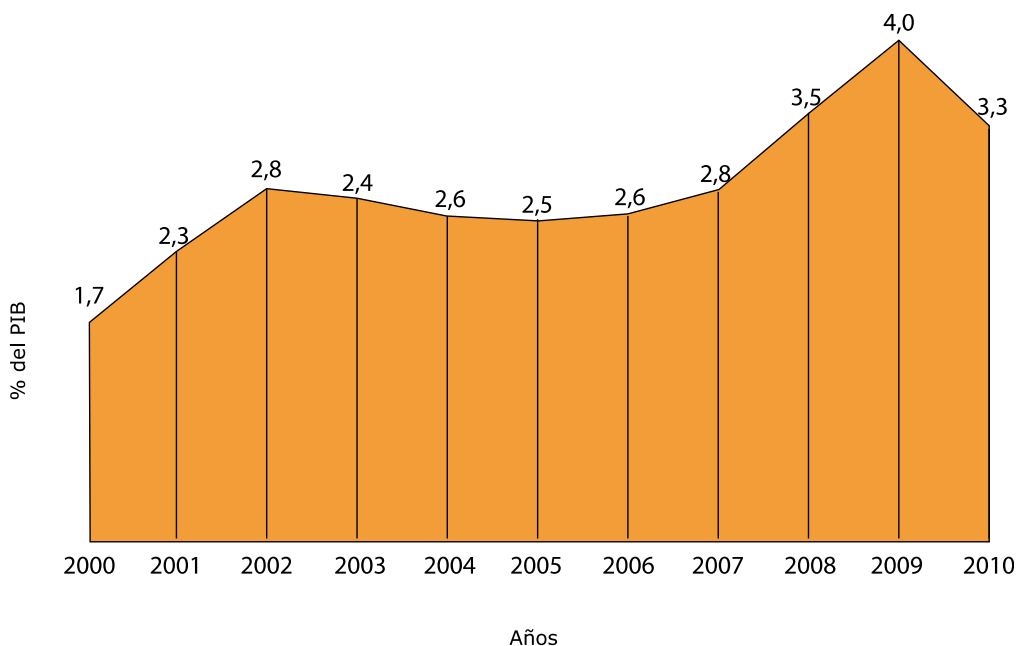
Año	Presupuesto Educación	Variación %
2000	\$ 283.509.502,56	
2001	\$ 492.775.356,64	73,81%
2002	\$ 694.286.525,87	40,89%
2003	\$ 781.553.893,05	12,57%
2004	\$ 853.432.406,66	9,20%
2005	\$ 950.467.942,86	11,37%
2006	\$ 1.096.518.870,22	15,37%
2007	\$ 1.290.757.252,68	17,71%
2008	\$ 1.846.908.652,33	43,09%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

Fuente: Ministerio de Finanzas
Elaboración: Belén Landázuri

Por otro lado, la comparación en relación al PIB es importante ya que la ley establece que el presupuesto educativo se debiera aumentar en un 0,5% del PIB al año hasta alcanzar el 6% del mismo. Cabe recalcar que a esto hay que mencionar que 6% es la relación Gasto en educación con respecto al PIB establecida como óptima por la UNESCO.

En este punto debemos señalar que en la práctica el cumplimiento de la ley arriba mencionada, está muy lejos de la realidad; pese a la buena voluntad del gobierno de priorizar el gasto en educación, el incremento del presupuesto en ésta área con respecto al PIB en los últimos años, apenas si alcanza el 0,3%, en el mejor de los casos y el porcentaje total todavía se mantiene por debajo del 4% lo que hace que el Ecuador esté ubicado entre los países de la región con menor inversión relacionada con el PIB en el campo educativo.

Gráfico 15. Presupuesto de educación con relación al PIB
(en %)



Fuente: Ministerio de Finanzas, Banco Central del Ecuador
Elaboración: María Belén Landázuri

La anterior figura 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.

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%.

El desempeño de la inversión en educación en relación al Presupuesto General ha sido volátil. El siguiente cuadro muestra los valores correspondientes al gasto en educación con relación al PGE.

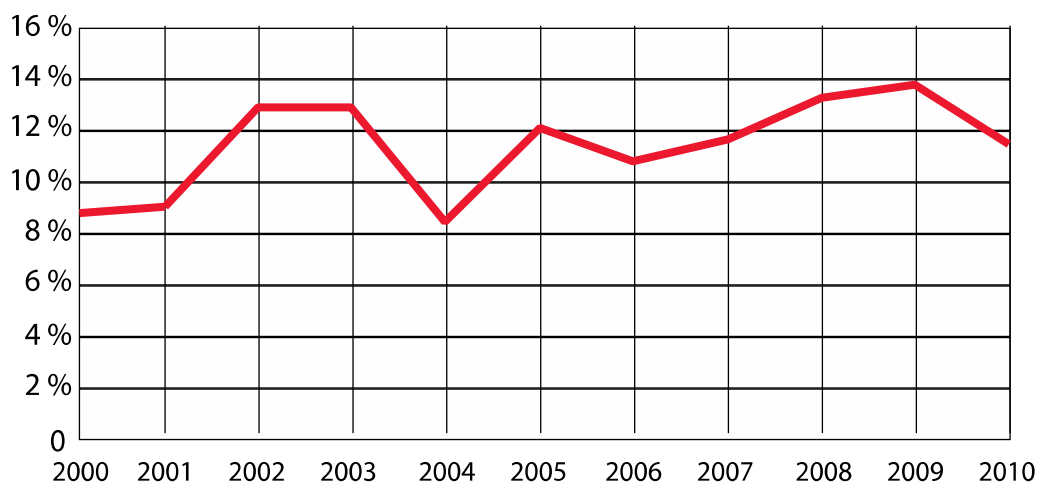
Cuadro 5. Presupuesto General del Estado y Presupuesto de Educación

	Presupuesto Educación	Presupuesto General del Estado
2000	\$ 283.509.502,56	\$ 3.331.999.076,29
2001	\$ 492.775.356,64	\$ 5.448.648.298,77
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	\$ 1.846.908.652,33	\$ 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, Banco Central del Ecuador

Elaboración: Banco Central del Ecuador.

Gráfico 16. Presupuesto para la educación en relación al Presupuesto General del Estado



Fuente: INEC / www.inec.gob.ec

Elaboración: María Belén Landázuri

4.3.3. Inversión del Gobierno por alumno

Reiteramos en la preocupación de los diferentes gobiernos por el sector educativo y se ha señalado el interés por tratar de mejorar el nivel del mismo, pero hacemos incapie también en el hecho de que pese al interés manifestado, las inversiones no han estado a la altura de los requerimientos.

El Grupo Faro, en su Informe de Progreso Educativo Ecuador 2010, luego de analizar cifras proporcionadas por los ministerios de: Educación, Coordinación de Desarrollo Social y de Finanzas, con datos correspondientes a los años 2006 y 2007, elabora el cuadro siguiente que nos muestra la inversión que el gobierno realiza por alumno en los diferentes niveles educativos.

Se puede observar que la inversión aumenta conforme aumenta el nivel educativo y que existe una gran diferencia de inversión entre la educación inicial y la superior, que si bien es explicable, pero en el caso de la educación inicial queda en evidencia que está muy debajo de lo que debería ser si atendemos al criterio, ya señalado, de Cheweke.

Gráfico 17. Inversión del Gobierno por alumno, por nivel educativo, 2007



Fuente: Grupo Faro / Informe del Progreso Educativo Ecuador 2010

Elaboración: Grupo Faro

4.3.4. Cobertura Educativa en el Ecuador

De acuerdo a un estudio realizado por el Buró Nacional de Economía Americano, un mayor grado de instrucción educativa afecta de manera positiva los ingresos salariales que una persona puede obtener a lo largo de su vida.

Para el caso ecuatoriano, la situación del sector educativo se puede medir a través de dos parámetros: cobertura y calidad. 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%. Adicionalmente, la tasa de analfabetismo que suele representar un indicador general de la cobertura fue de 7,8%, es decir que todavía deberán pasar algunos años para lograr la meta de la erradicación del analfabetismo.

Como puede observarse, el nivel de cobertura de la educación en el territorio nacional puede considerarse satisfactorio, pero insistimos en el sentido de que la eficiencia de este servicio, de parte del Estado, no puede medirse únicamente en el aspecto cuantitativo sino, y sobre todo, desde el aspecto de calidad. Cuando en todos los colegios y escuelas del país se imparta una educación de similares características, procurando alcanzar la excelencia en todos sus aspectos, entonces podremos hablar de una educación que garantice los derechos sociales y sea un factor que contribuya a la reducción de la desigualdad.

El Plan Decenal de Educación está en marcha, de alcanzar las metas hasta el año 2015 depende, en gran medida, el futuro del país.

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

- Es evidente que el tema de la educación en el país ha estado presente en las carpetas de todos los gobiernos y en todos los casos han existido, por lo menos, buenas intenciones de mejorar su nivel. No obstante, en la práctica, el asunto presupuestario nunca ha estado a la altura de los requerimientos del sector educativo para poder cumplir con su cometido, por lo que la calidad de la educación está lejos de alcanzar los estándares de excelencia que convertirían a la educación en un factor de desarrollo económico.
- Se podría considerar que en la actualidad se ha asumido como política de Estado y no de Gobierno lo referente al desarrollo del sistema educativo, sin embargo, a pesar de existir disposiciones legales en lo referente al incremento del presupuesto destinado a la educación con relación al incremento del PIB, esto, en la práctica, no se cumple, como también sucede con otras áreas de carácter social (salud, asistencia social, etc.).
- Son importantes los resultados alcanzados por el sistema educativo ecuatoriano en cuanto ha logrado aumentar el índice de matriculación en los niveles básico y de bachillerato, igual incremento se ve en educación superior; son también importantes los logros en cuanto a la disminución del índice de analfabetismo y en lo referente a disminuir la brecha de género ya que en la actualidad el grado de escolaridad de hombres y mujeres se está equiparando; pero todavía subsisten notables diferencias entre el sector rural y el urbano e inclusive diferencias entre provincias, tenemos, como ejemplo, el caso de las provincias de Pichincha y Chimborazo, mientras en la primera la población en edad escolar está cubierta casi en un 100%, existen provincias como la del Chimborazo en que la cobertura bordean el 60%.
- La educación se constituye en un factor clave en el desarrollo económico de los países, ya que genera y desarrolla capacidades en el talento humano, que a mediano y largo plazo se convierten en equidad de oportunidades para acceder a un trabajo digno mejorando la capacidad de generar ingresos futuros. Por otra parte la educación facilita el acceso a la tecnificación de la productividad cuyos resultados y beneficios se trasladan a la economía en su conjunto. Para esto es necesario que las políticas

educativas, en especial las relacionadas con la educación superior, estén ligadas a las políticas de desarrollo económico, esto es que exista una permanente relación entre las universidades y las áreas productivas, lo que implica una relación directa de las universidades con el sector privado, para que de esta manera la universidad sea el campo de investigación que la industria necesita par su desarrollo.

- Las políticas públicas en el marco educativo que buscan la eficiencia antes que la justicia, son inequitativas ya que tienden a incrementar las brechas sociales, es decir la eficiencia no necesariamente beneficia a los más desfavorecidos, en ese sentido la justicia si lo hace. Por ende una política pública de eficiencia educativa no necesariamente disminuye la concentración de los ingresos en los quintiles de mejor ingreso. Las políticas públicas educativas en una primera etapa deben democratizar el acceso a la educación, bajo una lógica de justicia, dando oportunidades a los más desfavorecidos; esto es lo que el Presidente llama saldar la deuda histórica. Luego de saldar esta deuda, la meta será que todos tengan acceso a una educación de calidad.

- Como se ha podido evidenciar la eficiencia es importante cuando se ha garantizado un esquema básico de libertades para los ciudadanos, la educación es necesariamente parte de dicho esquema básico. Cuando este acceso sea justo se podrá hablar de eficiencia, antes solo se aumentaría la brecha ya existente.

- Se ha comprobado que la inversión en la educación ha generado a corto y mediano plazo un importante crecimiento en el producto interno bruto, teniendo una correlación positiva.

- Con la constitución del 2008, el Estado pasó de ser un Estado utilitarista a un Estado de justicia, donde el acceso a las necesidades básicas se democratizaron con el objetivo de que haya una mejor redistribución de la riqueza para luego pasar a un estado de eficiencia donde la educación que brinda el estado sea de calidad, logrando así una disminución en los niveles de analfabetismo y de pobreza, lo que genera un desarrollo al país.

- Como se puede apreciar los indicadores de acceso a la educación, cifras del INEC, han mejorado en los últimos años, fruto de una política de democratizar el acceso a la educación, pero mientras no mejore la calidad de este servicio, mientras exitan planteles educativos de primera y de

segunda (si no de tercera y cuarta categoría), la desigualdad se mantendrá e inclusive puede incrementarse si consideramos que el acceso a nuevas tecnologías marca diferencias entre quienes tienen y no tienen acceso a ellas.

Recomendaciones

- Como se estableció en la Constitución de la República del 2008 se debe incrementar el presupuesto y la inversión en la educación, hasta llegar al 6% con respecto al PIB, y además seguir con la tendencia creciente en todos los indicadores de cobertura en educación, la tasa de matriculación, la disminución (eliminación) del analfabetismo, y los años de escolaridad.
- El presupuesto en Educación, debe ser un rubro bien manejado por las entidades públicas, puesto que de eso depende que en el Ecuador exista una educación de calidad, se debe tomar en cuenta que según la economía de la justicia se debe mantener una educación de calidad pero con equidad.
- El desarrollo de un país está ligado a la educación dependiendo de las necesidades del mismo, en este caso particularmente el país necesita salir del modelo primario exportador, es decir dejar principalmente la dependencia del petróleo a un lado y pasar a un modelo de sustitución selectiva de importación, impulso al sector turístico y la inversión pública; para esto es recomendable que exista una estrecha relación entre los sectores público y privado para que la educación sepa cubrir las demandas de los sectores productivos.
- Es necesaria una interrelación entre los ministerios de Educación y Finanzas, para que los planes del Estado en el tema educativo no sufran tropiezos por la falta de financiamiento.
- Al momento, los proyectos educativos, en especial los orientados a la optimización de la educación superior, parecen no estar acordes con la realidad de la educación en el país; para alcanzar los estándares que se proponen para las universidades, creemos que se debe empezar por fortalecer las bases educativas y por momentos parece que con las reformas a la educación superior se están disminuyendo las oportunidades de acceso a profesiones universitarias a un gran sector de los jóvenes bachilleres.

Sabemos que es un tanto apresurado emitir estos criterios, pero creemos que las entidades respectivas deben actuar con cautela dando oídos a las sugerencias y reclamos de los sectores involucrados. Ojalá el ingreso a las

universidades no se convierta en un nuevo factor que coadyuve a acrecentar la desigualdad.

- Al estado le corresponde generar una mayor equidad, disminuyendo el peso de la desigualdad mediante un plus que proporciona el estado en representación de la sociedad. Por ejemplo, proporcionando una educación de la misma calidad que reciben los más ricos, o proporcionando becas y ayudas a los estudiantes que demuestran su capacidad y dedicación en sus estudios. O bien, por ejemplo, disminuyendo los puntajes de ingreso a las universidades estatales a los más pobres.

Referencias bibliográficas

- ANDES. (13 de 04 de 2012). *Agencia pública de noticias del Ecuador y Suramperica Andes*. Obtenido de andes.info.ec/actualidad/1530.html
- Ballestero, E. (2000). *La Economía Agrícola*. Madrid: Mundi Prensa.
- Bongiovanni, R. (2006). *Agricultura de precisión*. Argentina: IICA.
- Caballero, F. (2006). *La teoría de la Justicia*. Ibero Forum.
- Castillo, M. (2011). *Evaluación de Instituciones Educativas*. Loja: UTPL.
- Cladentey, P. (2000). *Economía agraria y nuevas teorías*. Departamento de economía, sociología y política agrícola, Universidad de Córdoba.
- Córdova, M. (Junio de 2000). *Red Agricultura de Precisión*. Recuperado el 30 de 07 de 2011, de http://agrarias.tripod.com/agricultura_precision.htm
- Desarrollo y Crecimiento Económico. (01 de Octubre de 2008). *Desarrollo y Crecimiento Económico*. Recuperado el 24 de Febrero de 2012, de <http://desycreci.blogspot.com/2008/10/desventajas-y-beneficios-de-la.html>
- Elser, J. (1994). *Justicia Local*. Gedisa: Barcelona.
- Enciclopedia de Economía. (2009). *La Gran Enciclopedia de Economía*. Recuperado el 23 de 02 de 2012, de <http://www.economia48.com/spa/d/analisis-coste-beneficio/analisis-coste-beneficio.htm>
- Gavilanés, Lorena; UTEPI. (2007). *CACAO, Estudio Agroindustrial en el Ecuador*. Quito: Camaleón Diseño Visual .
- Gitman, L. (2010). *Principios de administración financiera*. México: PEARSON.
- Gutierrez, A. (2000). *Educación y crecimiento económico* .
- Gutiérrez, A. (2007). *La educación y en crecimiento económico*.
- Hebermas, J. (2000). *El Estado Nación Europeo y las presiones de la globalización*. Madrid: Akal.
- Hernández, J. (10 de 08 de 2005). *Revista Digital Universitaria*. Recuperado el 08 de 08 de 2011, de www.revista.unam.mx/vol.6/num8/art84/int84.htm

<http://www.aiu.edu/publications/student/spanish/La%20Educaci%C3%B3n%20y%20el%20Crecimi>

Just, Hueth, & Schmitz. (2004). *The Welfare Economics of public policy*. Elgar.

Maldonado, D. (2011). *Economía y Educación*. Loja: UTPL.

Marsili, M. (2007). *Repensar el Estado*.

Mendieta, J. C. (2000). *Economía*. Bogotá: Universidad de los Andes.

Ministerio de Educación. (2006). *Hacia el Plan decenal de educación del Ecuador*. Quito: MEC.

Ocaña, C. (2000). *Hortalizas*. Recuperado el 07 de 03 de 2012, de www.hortalizas.com

Ortega, R., & Flores, L. (2004). *Agricultura de precisión*.

Quevedo Herrero, I., Rodríguez López, Y., & Hernández Alfonso, P. (2006). La aplicación de la Agricultura de Precisión: su impacto social. *Ciencias Técnicas Agrícolas*, 42-44.

Quevedo, I., Rodríguez, Y., Hernández, P., & Freire, E. (2006). *La aplicación de la agricultura de precisión: su impacto social*. La Habana: Revista de ciencias técnicas.

Rawls, J. (1963).

Rawls, J. (2002). *La Justicia como equidad*. Tecnos.

Rawls, J. (2003). *A theory of Justice*. Cambridge.

Ross, S. (1995). *Finanzas Corporativas*. México: IRWIN.

Spaans, E. (2007). *Haciendo realidad la Agricultura de Precisión*. Heredia: Asociación Costarricense de Ciencia de Suelo.

Stiglitz, J. (1992). *Teoremas fundamentales de la teoría de bienestar*.

Stiglitz, J. (2003). *La economía del sector público*.

Torres, O. (2010). *El flujo de caja de una empresas como resultado de la operatividad de la misma*. Lima: Universidad de Administración y Negocios.

Tracey Tokuhama-Espinosa. El estado de la educación en el Ecuador en 2009

Varian, H. (1999). *Microeconomía Intermedia*. Barcelona: Bosh.