

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR
FACULTAD DE ECONOMÍA

Disertación previa a la obtención del título de Economista

Relación entre la inversión pública en educación y la disminución de la pobreza en el Ecuador. Un análisis entre los años 2007 y 2017

José Luis Valencia
joseluisvalenciaco@gmail.com

Director: Dr. Andrés Mideros
amideros060@puce.edu.ec

Quito, agosto de 2021

Resumen

En la presente investigación se analiza la relación entre la inversión pública en educación y la disminución de la pobreza. Para lograr este objetivo, se realiza un análisis descriptivo de la evolución de la pobreza y el gasto público en educación durante el período 2007-2017, considerando los diferentes programas educativos aplicados en Ecuador por el Ministerio de Educación (MINEDUC). Posteriormente, para explicar la relación entre las variables de estudio, se describe la influencia de la inversión pública en educación en la reducción de la pobreza de tres países: Singapur, Corea del Sur y Finlandia; haciendo énfasis en el desarrollo de sus sistemas educativos y la inversión en educación primaria. También, se elabora un análisis gráfico utilizando los datos estadísticos de pobreza y gasto público en educación de Ecuador para comparar el comportamiento de las variables de estudio durante el período 2007-2017. Además, se realiza entrevistas a ex funcionarios del MINEDUC: Eduardo Ramírez, Freddy Peñafiel, y Daniela Araujo. Estas entrevistas complementan la investigación y dan indicios de lo que se podría mejorar en el sector educativo para reducir los niveles de pobreza en el país.

En general se demuestra que, existe una relación entre la inversión pública en educación y la reducción de la pobreza. La inversión pública en educación ayuda a reducir los niveles de pobreza, y para que esta reducción exista es importante la calidad educativa. En el caso de Ecuador, la reducción de los niveles de pobreza durante el período 2007-2017 no se explica por la inversión pública en educación realizada por el gobierno central, sino por dos efectos: crecimiento y redistribución.

Palabras clave: Educación, Pobreza, Gasto Público, Política Pública, Inversión Pública en Educación.

Abstract

This research analyzes the relationship between public investment in education and poverty reduction. To achieve this objective, a descriptive analysis of the evolution of poverty and public expenditure in education during the period 2007-2017 is carried out, considering the different educational programs implemented in Ecuador by the Ministry of Education (MINEDUC). Subsequently, the influence of public investment in education to reduce poverty in three countries: Singapore, South Korea, and Finland, is described to explain the relationship between the study variables, emphasizing the development of their educational systems and investment in primary education. Also, graphical analysis is elaborated using statistical data on poverty and public expenditure on education in Ecuador to compare the behavior of the study variables during the period 2007-2017. In addition, interviews are conducted with former MINEDUC officials: Eduardo Ramírez, Freddy Peñafiel, and Daniela Araujo. These interviews support the research and indicate what could be improved in the education area to reduce the levels of poverty in the country.

In summary, it is showed that there is a relationship between public investment in education and poverty reduction. Public investment in education helps to reduce poverty levels, and for this reduction to be achieved, the quality of education is important. In the case of Ecuador, the reduction in poverty levels during the period 2007-2017 is not explained by public investment in education from the central government but by two effects: growth and redistribution.

Keywords: Education, Poverty, Public Expenditure, Public Policies, Public Investment in Education.

La presente disertación está dedicada a Dios y también a mis padres por todo su esfuerzo para que yo culmine mis estudios en la PUCE.

A mis amigos por su apoyo constante y los buenos momentos durante mi etapa universitaria que nunca olvidaré.

A todo mi equipo de FEUCE 2019, por su gran trabajo y por enseñarme que Juntos Podemos.

A los niños y niñas que por alguna razón no han podido acceder a una educación de calidad y que lamentablemente viven en una condición de pobreza.

A mis profesores que, durante mis estudios universitarios, me brindaron importantes conocimientos y me han motivado a impulsar grandes proyectos.

A Andrés Mideros por su guía para la realización de la presente disertación.

A Eduardo Ramírez, Freddy Peñafiel y Daniela Araujo por su valioso tiempo brindado para la elaboración de las entrevistas.

Relación entre la inversión pública en educación y la disminución de la pobreza en el Ecuador. Un análisis entre los años 2007 y 2017

Introducción	11
Preguntas de investigación	13
Objetivos de investigación	13
Metodología del trabajo.....	13
1. Estrategia de investigación	13
2. Procedimiento metodológico.....	14
Fundamentación teórica	16
1. Pobreza	16
1.1. Enfoques de la pobreza.....	18
1.2. Medición de la pobreza	20
2. Políticas públicas.....	25
2.1. Presupuesto y Gasto Público	27
2.2. Gasto Público en Educación.....	29
3. Relación entre pobreza y educación.....	31
CAPÍTULO I: Evolución de la pobreza en el Ecuador	38
1. Pobreza	38
1.1. Características geográficas	43
1.2. Demografía de los hogares	44
1.3. Pobreza por grupos étnicos.....	45
1.4. Estructura educativa	46
1.5. Características laborales	47
2. Análisis Macroeconómico.....	48
2.1. Gasto Social.....	54
CAPÍTULO II: Evolución de la inversión en Educación en Ecuador.....	58
1. Estructura del sistema educativo	58
2. Financiamiento	60
3. Programas educativos.....	64
CAPÍTULO III: Relación entre la inversión pública en educación y la reducción en los niveles de pobreza	79
1. Relación de la inversión pública en educación y pobreza, según estudios de caso.....	79
1.1. Corea del Sur.....	79
1.2. Singapur	83
1.3. Finlandia.....	88

2. Relación de la inversión pública en educación y pobreza, según investigación.	94
3. Relación de la inversión pública en educación y pobreza, según criterios de expertos.	98
4. Lineamientos de política pública.....	115
Conclusiones	120
Recomendaciones.....	124
ANEXOS.....	133

Índice de Gráficos

Gráfico 1. Evolución de la pobreza por ingresos en Ecuador 2007-2017	39
Gráfico 2. Evolución de la pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas en Ecuador 2008-2017	42
Gráfico 3. Evolución del Producto Interno Bruto ecuatoriano 2007-2017	49
Gráfico 4. Evolución del Gasto Social ecuatoriano durante el período 2007-2017	55
Gráfico 5. Participación de los sectores en el Gasto Social ecuatoriano 2007-2017	56
Gráfico 6. Evolución del Gasto Social vs PIB 2007-2017	56
Gráfico 7. Evolución del Gasto Público en Educación 2007-2017	61
Gráfico 8. Evolución del Gasto del MINEDUC 2008-2017	62
Gráfico 9. Evolución de participación de la Inversión Pública del MINEDUC en el gasto total 2008-2017	64
Gráfico 10. Evolución de los estudiantes matriculados a la EGB 2009-2017	67
Gráfico 11. Evolución de los estudiantes matriculados en el bachillerato 2009-2017	69
Gráfico 12. Evolución de la tasa de analfabetismo 2007-2017	70
Gráfico 13. Evolución de la inversión en infraestructura educativa 2007-2013	72
Gráfico 14. Evolución del número de docentes 2009-2017	75
Gráfico 15. Salario básico del docente en relación a la canasta básica	76
Gráfico 16. Evolución del presupuesto del Sectorial Educación vs PIB 2007-2017	76
Gráfico 17. Evolución del PIB de Corea del SUR 1960-2017	80
Gráfico 18. Evolución de la pobreza Corea del Sur 1961-2002	83
Gráfico 19. Evolución del PIB de Singapur 1960-2017	84
Gráfico 20. Gasto en educación de Singapur 1960-1967	86
Gráfico 21. Evolución del PIB de Finlandia 1960-2017	89
Gráfico 22. Gasto público en educación de Finlandia, total (% del PIB) 1970-2017	90
Gráfico 23. Evolución de la incidencia de pobreza Finlandia 1995-2017	94
Gráfico 24. Relación entre la Inversión Pública en Educación y Pobreza 2007- 2017	96

Índice de Tablas

Tabla 1. Métodos para construir la “línea de pobreza”	22
Tabla 2. Necesidades básicas, dimensiones y variables censales	24
Tabla 3. Clasificación de los hogares por la Tipología de Katzman	25
Tabla 4. Clasificación del Gasto Público	29
Tabla 5. Listado de capacidades, funcionamientos y necesidades intermedias.....	34
Tabla 6. Dimensiones e indicadores del método de Necesidades Básicas Insatisfechas en Ecuador....	41
Tabla 7. Características geográficas	43
Tabla 8. Demografía de los hogares, en porcentajes, años e integrantes.....	45
Tabla 9. Pobreza por grupos étnicos.....	46
Tabla 10. Estructura educativa	47
Tabla 11. Características laborales de las personas en edad de trabajar, en porcentajes.....	48
Tabla 12. Variables macroeconómicas de Ecuador 2007-2017	53
Tabla 13. Presupuesto ejecutado en el Sectorial Educación por el MINEDUC, por grupo de gasto 2007 y 2017, en miles de dólares	63
Tabla 14. Políticas del Plan Decenal de Educación 2006-2015	65
Tabla 15. Presupuesto devengado de los programas de la política dos del PDE 2009-2013, en millones de dólares.....	66
Tabla 16. Resultado prueba SER estudiante del nivel décimo de básico 2013-2017.....	74
Tabla 17. Variación anual del presupuesto del sectorial Educación y el presupuesto del MINEDUC / PIB 2007-2017, en miles de dólares.....	77
Tabla 18. Gasto Público en Educación de Finlandia 1970-2000.....	89
Tabla 19. Árbol de problemas	116
Tabla 20. Árbol de objetivos	117

Índice de Ilustraciones

Ilustración 1. Elementos centrales que definen a la política pública.....	26
Ilustración 2. Pérdida de bienestar por consumo en exceso de bienes privados provistos gratuitamente	30
Ilustración 3. Formas de materializar el Capital Humano	32
Ilustración 4. Estructura del sector de la educación en Ecuador	59
Ilustración 5. Vías a través de las cuales la educación aumenta el crecimiento económico y disminuye la pobreza y la desigualdad	95

Introducción

La pobreza es un problema socioeconómico grave que ha persistido en la sociedad por varios años y cuenta con varios enfoques para su medición e interpretación. Desde una perspectiva tradicional, se afirma que este problema es grave porque implica que una persona no cuenta con los recursos económicos necesarios para poder subsistir. No obstante, la pobreza es multidimensional y va más allá de la falta de ingresos. Según Sen (1999), la pobreza puede ser vista como una privación de capacidades que tiene una persona. Esta privación se ve reflejada en el acceso a educación básica, vivienda y servicios básicos (INEC, 2015). Por lo cual, el problema de la pobreza es complejo y representa un limitante en el desarrollo humano.

A pesar de los esfuerzos internacionales para combatir la pobreza, ésta sigue persistiendo en la sociedad y se expande a varios países en el mundo. Ecuador no se exceptúa del problema, siendo un país con aproximadamente 17 millones de habitantes, de los cuales, para diciembre 2020, según datos de la Encuesta Nacional De Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU), el 32,4% de la población era considerada pobre, mientras que el 14,9% pobre extremo. Para diciembre de 2020, se considera a una persona pobre por ingresos si percibe un ingreso familiar per cápita menor a USD 84,05 mensuales y pobre extremo si percibe menos de USD 47,37 (INEC, 2020).

La evolución de la pobreza durante el período 2007-2017 será analizada en el primer capítulo de la disertación. Considerando los datos del Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos (INEC), se refleja que en éste período hay una reducción de la pobreza nacional de 15,2 puntos porcentuales (p.p), mientras que la pobreza extrema se redujo en 8,6 p.p. Una de las principales conclusiones es que la reducción de los niveles de pobreza en Ecuador se explica por dos efectos: 1) efecto crecimiento y, 2) efecto redistribución (Molina, y otros, 2016). Además, se destaca que la política pública implementada por el gobierno central fue un factor importante para que suceda esta reducción.

A la par de la reducción de la pobreza en el país durante el período 2007-2017, existió una gran inversión pública en educación. Según Santos (2017), la inversión total en educación durante este período fue de 22 mil millones de dólares. Al hablar del gasto público enfocado en educación y del gasto público en general, ambos reflejan una tendencia al alza a partir del 2007, considerando que el gasto público en ese año fue de 10.014 millones de dólares mientras que en el año 2017 fue de 34.688 millones de dólares. De la misma forma, el gasto público enfocado en la educación tuvo incremento considerable durante este mismo período, y esto se explica por los diferentes programas educativos aplicados por el gobierno central. En el año 2007 se destinó 1.383 millones de dólares al sector de la educación mientras que en el año 2017 se destinó 4.812 millones de dólares (Ministerio de Economía y Finanzas, s.f.). La evolución

de la inversión pública en educación en Ecuador durante el período 2007-2017 se analiza en el segundo capítulo de la disertación.

Considerando la información de la pobreza y la inversión pública en educación durante el período 2007-2017, se pretende realizar un análisis descriptivo sobre la relación de estas variables y determinar si la reducción de la pobreza en Ecuador durante el período 2007-2017 se explica por la inversión pública en educación. Este análisis se lo realiza en el capítulo tres de la disertación, para el cual se consideraron los estudios de caso de varios países como: Corea del Sur, Singapur y Finlandia; los resultados de la investigación y también los criterios de expertos en el tema. Además, se concluye el capítulo con propuestas de lineamientos de política pública educativa encaminados a reducir la pobreza en el país.

La razón por la que se propone el desarrollo de esta disertación es debido a su gran aporte académico y social, pues se tratará de reflejar la relación entre la inversión pública en educación y la reducción de los niveles de pobreza, pretendiendo dar señales de la necesidad de tener una mejor y mayor inversión pública en educación primaria que pueda ayudar a reducir la condición de vulnerabilidad en la que se encuentran los niños que nacen en situación de pobreza. Para esto, se consideró los estudios de organismos internacionales como la UNICEF y UNESCO, los cuales recomiendan a los gobiernos centrales que con la finalidad de reducir la pobreza y la desigualdad en los países es necesario que los ciudadanos desde sus primeros años de vida tengan acceso a un sistema de educación de calidad. Además, la presente disertación puede contribuir como una herramienta de retroalimentación para los tomadores de decisiones.

Preguntas de investigación

Pregunta General

- ¿Cuál es la relación que existe entre la inversión pública en educación y la disminución de la pobreza en Ecuador entre los años 2007 y 2017?

Preguntas Específicas

- ¿Cómo ha evolucionado la pobreza en el Ecuador entre los años 2007 y 2017?
- ¿Cómo ha evolucionado la inversión pública en educación en el Ecuador entre los años 2007 y 2017?
- ¿Cuál es la incidencia que existe entre la variación en la inversión pública en educación y la variación en pobreza?

Objetivos de investigación

Objetivo General

- Analizar la relación que existe entre la inversión pública en educación y la disminución de la pobreza por ingresos en el Ecuador entre los años 2007 y 2017.

Objetivos Específicos

- Describir cómo ha evolucionado la situación de la pobreza en el Ecuador entre los años 2007 y 2017.
- Describir cómo ha evolucionado la inversión pública en educación en el Ecuador durante los años 2007 al 2017.
- Establecer la relación que existe entre la inversión pública en educación y la pobreza.

Metodología del trabajo

1. Estrategia de investigación

La investigación realizada es descriptiva, cualitativa, correlacional e inductiva. La investigación es descriptiva, pues se analiza el comportamiento de las variables de pobreza y educación; como también se describe las características del gasto público ecuatoriano enfocado a la educación y la situación de la

pobreza durante el período 2007-2017, para lo cual se consideraron teorías económicas que permitieron guiar el estudio.

Se dice que la investigación tiene un enfoque cualitativo debido a que se toman en cuenta estudios previos de otros países, informes, artículos de revistas, libros, etc., que ayudan al desarrollo de la disertación. Además, es correlacional porque busca evaluar la relación que existe entre la variable pobreza y la inversión pública en educación, utilizando la información estadística de las variables de interés, estudios de casos y las entrevistas a expertos.

Ésta es una investigación inductiva porque se llega a una conclusión general partiendo de hechos particulares, yendo desde la observación del comportamiento de la inversión pública en educación. Se recolectan datos que afirmen la postura de la relación existente en la educación y la pobreza.

La disertación se desarrolló en varios pasos. Primero se procedió con la revisión de la literatura económica y de documentos estadísticos que tenían relación con el tema tratado y con las variables de interés. Segundo, debido a que se buscaba analizar la relación entre la pobreza y la inversión pública en educación, se revisaron varios casos a nivel internacional y también se realizaron varias entrevistas a expertos en el tema. Finalmente, la disertación culmina con las sugerencias de lineamientos de política pública que pueden aplicarse en el país.

2. Procedimiento metodológico

En cuanto al procedimiento metodológico que se siguió para el desarrollo de la disertación fue el siguiente. Primero se procedió con la revisión de la literatura económica sobre pobreza, política pública, gasto público y relación entre pobreza y educación, con la finalidad de servir de soporte para el desarrollo de los capítulos de la disertación.

En el primer capítulo, se analizó la evolución de la pobreza desde el 2007 hasta el 2017, revisando la información estadística oficial proporcionado por el INEC, considerando las encuestas de condiciones de vida para el establecimiento de variables e indicadores que eran necesarios para responder a la pregunta general.

Se tomaron en cuenta varias variables para la primera pregunta de investigación como: pobreza por ingresos y pobreza por NBI. Para la pobreza por NBI se consideraron variables como el acceso a vivienda, salud, educación, servicios básicos, el trabajo y seguridad social.

Además, se hizo un análisis a nivel país, considerando áreas urbanas y rurales, las características geográficas y demográficas, etnias, estructura educativa y las características laborales. Posteriormente, se procedió a realizar un análisis macroeconómico del Ecuador durante el período 2007-2017 y de los programas de inversión del gobierno central.

En el segundo capítulo, relacionado con la inversión pública en educación se utilizaron los datos de la ejecución presupuestaria por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, se procedió a pedir información en el Ministerio de Educación para tener datos más reales y desglosar la estructura del gasto de esta entidad. El análisis se lo hizo contemplando la evolución durante el período 2007-2017.

Para el tercer y último capítulo, se trató de explicar la relación existente entre la inversión pública en educación realizada por el gobierno central y la pobreza; para lo cual se revisaron tres casos a nivel internacional (Corea del Sur, Singapur, Finlandia), en los que se refleja la importancia de la inversión pública primaria y la mejora de los indicadores socioeconómicos. Se utilizaron los resultados de la investigación, y para complementar el análisis de la investigación se recogió la opinión de expertos sobre el tema a través de entrevistas semiestructuradas, donde se tratará de reflejar varios aspectos como: la definición y enfoque de pobreza que manejan los entrevistados, la relación entre la educación y la pobreza, medidas que el gobierno central ha implementado para reducir la pobreza, importancia de la inversión en la educación primaria, lineamientos de política pública.

Finalmente se procedió a realizar lineamientos de política pública a través del método del “árbol de problemas y objetivos” para mejorar los niveles de pobreza en el Ecuador a través de la mejora de la calidad y equidad educativa en los niveles de educación inicial y básica. Para esto se tomarán en cuenta los conceptos de política pública y gasto público con la finalidad de analizar los programas y políticas que manejó la planificación central en el campo de la educación que pudieron tener efectos en la reducción de la pobreza, como también se consideraron las entrevistas previamente realizadas.

Fundamentación teórica

Para el correcto desarrollo de la disertación es necesario comprender varias teorías y conceptos, es por eso que, para la fundamentación teórica se tomarán en cuenta varios aspectos. Primero se comenzará con el estudio de la pobreza, considerando que es un tema complejo y que ha sido muy debatido tanto en su definición como forma de medición a través del tiempo, se delimitará a enfocarse en concepciones y mediciones relacionadas a la pobreza por ingresos y por necesidades básicas insatisfechas, para lo cual se considerarán a autores como: Sen, Spicker, Haughton, Khandker, Feres, Mancero, entre otros; como también a organizaciones nacionales como internacionales.

Posteriormente, se realiza una revisión sobre los conceptos de la política pública, para comprender los diferentes aspectos que intervienen en la ejecución de la misma, sobre todo detallar los tipos de gastos del gobierno central y el gasto público en educación como herramienta para combatir a la pobreza, para ello se revisará a autores como: Olavarría, Poet, Jarach, Ortega y Fenochietto.

Finalmente, se estudiará la relación entre la pobreza y educación, detallando las relaciones existentes. Para esto se toma en cuenta a la teoría de capital humano de Shultz, Becker y Mincer; también se considera el enfoque de capacidades de Sen y Nussbaum; además, la teoría de la pobreza educativa tomando en cuenta a autores como: Assiego, Ubrich y Pérez.

1. Pobreza

La pobreza se caracteriza por ser un fenómeno socioeconómico que cuenta con varias definiciones dado que existen distintas interpretaciones de la misma desde las diversas disciplinas de las ciencias sociales. Narayan (2000) señala que la pobreza es un fenómeno polifacético y que sus definiciones y causas varían en función de varios factores como: el género, la edad, la cultura y otros factores sociales y económicos (Narayan, 2000). José Luis Anta, indica que: “Con la pobreza estamos ante un tema policromático (pobrezas hay muchas), polifónico (las opiniones sobre la pobreza son variadas), multifactorial (las causas son múltiples) y poliédrico (la pobreza tiene muchas caras y formas de manifestación)” (Anta, 1998, pág. 51)

Generalmente, se había asociado a la pobreza como la falta de ingresos para subsistir, dando como argumento que para superar este fenómeno lo único que se requiere es un crecimiento económico o de la riqueza nacional. Booth (1971), afirma que los “pobres” son aquellos cuyos medios de vida pueden ser suficientes, pero son apenas suficientes para una vida decente e independiente; por su parte los “muy pobres” serían aquellos cuyos medios de vida resultan insuficientes de acuerdo a un nivel de vida considerado normal en ese país (Spicker, 2007).

Paul Spicker (1999) identifica once formas de interpretar a la pobreza: insuficiencia de recursos, necesidad, carencia de seguridad básica, falta de titularidades, estándar de vida, privación múltiple, exclusión, desigualdad, clase, padecimiento inaceptable y dependencia. Según Feres y Mancero (2001a), todas estas interpretaciones serían mutuamente excluyentes, aunque varias de ellas pueden ser aplicadas a la vez, y algunas pueden no ser aplicables en toda situación (Feres & Mancero, 2001a). Es importante recalcar que a pesar que la pobreza puede basarse en cualquiera de esas definiciones, la mayoría de los estudios económicos han centrado su atención a las concernientes a “necesidad”, “estándar de vida” e insuficiencia de recursos” (Feres & Mancero, 2001a).

Amartya Sen (1999), afirma que la pobreza debe concebirse como la privación de capacidades básicas y no meramente como la falta de ingresos. En este caso, la perspectiva de la pobreza basada en las capacidades no entraña el rechazo de que la falta de renta es una de las principales causas de la pobreza, ya que la falta de renta según Sen, puede ser una razón muy importante por la que una persona esté privada de capacidades (Sen, 2000, pág. 114). Desde la perspectiva de las capacidades, es importante destacar que la renta no es el único instrumento o mecanismo que genera capacidades.

Haughton & Khandker (2009), señalan que la pobreza está asociada a una privación de bienestar de manera pronunciada, es decir, la falta de acceso a capacidades básicas para funcionar en la sociedad y de un ingreso adecuado para enfrentar necesidades de educación, salud, seguridad, empoderamiento y derechos básicos (Haughton & Khandker, 2009).

Para Casero & Trueba (2005), la pobreza se define como una situación de degradación generalizada (nutrición, educación, sanidad) que puede afectar a los individuos de diversas formas, tanto en el aspecto psicológico como fisiológico, privándoles de sus capacidades básicas e incapacitándoles para ejercer sus derechos y mejorar su calidad de vida.

Aguado & Osorio (2006), señalan las definiciones de la pobreza se pueden clasificar en tres categorías: 1) pobreza es la incapacidad de adquirir artículos de primera necesidad como: ropa, comida, alojamientos y atención sanitaria; 2) la pobreza es quedarse atrás (por una distancia determinada) respecto a los ingresos y al estilo de vida que goza el resto de la sociedad en el cual vive una persona; 3) la pobreza es sentir que no se cuenta con lo suficiente para sobrevivir. Los mismos autores señalan que la primera y segunda categoría definen a la pobreza objetivamente mientras que la tercera lo hace de forma subjetiva.

Las instituciones tienen diferentes concepciones en torno a la pobreza. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo define a la pobreza como una situación que impide al individuo o a la familia satisfacer una o más necesidades básicas y participar plenamente en la vida social (PNUD, 1990). En el caso de Ecuador el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), señala que la pobreza es

sinónimo de carencia y privación, siendo un limitante para que una persona pueda alcanzar un mínimo nivel de vida (INEC, 2019).

1.1. Enfoques de la pobreza

Existen varios enfoques que pueden ayudar a definir a la pobreza o medirla, entre ellos están: el enfoque objetivo, subjetivo, absoluto, relativo, unidimensional y el multidimensional. A continuación, se describirá cada uno de los enfoques:

1. Enfoque objetivo

Costa (2013), señala que el enfoque objetivo es aquel que se mide en base a situaciones objetivas, circunstancias mediante hechos, donde se considera un nivel de vida mínimo que responde a criterios prefijados con anterioridad por el investigador.

Según Herrera (2002), la pobreza concebida desde el enfoque objetivo, se define como la insuficiencia de recursos monetarios para adquirir una canasta de consumo mínima aceptable socialmente (pobreza objetiva monetaria) o con la inadecuación de las condiciones materiales de vida (insatisfacción de necesidades básicas).

2. Enfoque subjetivo

Aguado & Osorio (2006) señalan que la pobreza subjetiva parte del análisis de la percepción que tienen los pobres de ellos mismos, siendo un enfoque complementario al estudio de la pobreza, debido a que generalmente los estudios tradicionales de la pobreza realizan las mediciones mediante indicadores cuantitativos como las líneas de pobreza. Además, se da énfasis a la utilidad individual de las personas, tomando en cuenta las preferencias de los pobres o qué tanto valoran ellos los bienes y servicios.

En el enfoque subjetivo se considera la percepción del individuo frente a la sociedad en la que habita, considerando sus sentimientos y sensaciones propias. Según Costa (2013, pág. 20), “el individuo se considera pobre al sentir exclusión con respecto al modo de vida que percibe normal, independientemente de sus posibilidades económicas”.

3. Enfoque absoluto

Feres & Mancero (2001a), señalan que el enfoque absoluto identifica a los pobres como aquellas personas que no satisfacen sus necesidades, o al menos una parte de ellas, siendo independientes de la riqueza de los demás. Es importante destacar que, para los autores, la “necesidad” se interpreta como “la carencia de bienes y servicios materiales requeridos para vivir y funcionar como un miembro en la sociedad” (Feres & Mancero, 2001a, pág. 9).

Según Desallien (1998), la pobreza desde el enfoque absoluto se refiere a “la subsistencia por debajo de un mínimo de condiciones de vida socialmente aceptadas, que usualmente son establecidas en base a requerimientos nutricionales y otros bienes esenciales” (Desallien, 1998, citado en Aguado & Osorio, 2006, pág. 29). Aguado & Osorio (2006), señalan que gran parte de los autores dan mayor importancia a la reducción de la pobreza en términos absolutos debido a la urgencia relacionada con la hambruna, malnutrición y otras afecciones de los países en vías de desarrollo.

4. Enfoque relativo

Feres & Mancero (2001a, pág. 11), señalan que, en el enfoque relativo “las necesidades surgen a partir de la comparación con los demás, y la condición de pobreza depende del nivel general de riqueza”. La pobreza de una persona depende de cuánto tiene su grupo social de referencia, manifestándose una “privación relativa” cuando la persona no tiene tanto como aquél grupo con el que se compara (Feres & Mancero, 2001a).

Según Desallien (1998), la pobreza desde el enfoque relativo compara a los segmentos más bajos de la población con los más altos, siendo medidos usualmente en quintiles o deciles de ingresos (Desallien, 1998, citado en Aguado & Osorio, 2006).

5. Enfoque unidimensional

El enfoque unidimensional se concibe como un enfoque tradicional de pobreza. Costa (2013), señala que el enfoque unidimensional tiene el argumento central de que la pobreza debe ser juzgada por resultados prácticos, para lo cual se sugiere tener criterios unificados para evaluarlos. Además, se identifica a la pobreza en una variable única de objeto de análisis; la pobreza por ingresos se ajusta a esta visión.

Una de las principales limitaciones del enfoque unidimensional consiste en el concepto de la pobreza, pues la misma abarca diversas dimensiones y componentes, es decir, se trata de un fenómeno multidimensional que no puede ser considerado, única y exclusivamente, por los bienes y servicios que pueden adquirirse en el mercado (CONEVAL, s.f.).

6. Enfoque multidimensional

Espinoza (2011), señala que el enfoque de capacidades de Amartya Sen¹ representa una de las principales fundamentaciones de la concepción de la pobreza como un fenómeno multidimensional.

¹ Para Amartya Sen (1984), “el nivel de vida de un individuo está determinado por sus capacidades y no por los bienes que posea ni por la utilidad que experimente” (citado en Feres y Mancero, 2001a, pág. 10)

Costa (2013), señala que el enfoque multidimensional puede representarse como una postura flexible a una variedad de problemas, que deben ser juzgados frente a varios criterios. Además, indica que dentro de éste enfoque se incorporan muchas más variables explicativas, es decir, el enfoque no se limita a una variable monetaria, sino que surgen otras variables como educación, vivienda, salud, empleo, relaciones sociales, etc. Por lo cual, el enfoque multidimensional permite hacer visibles privaciones no monetarias puntuales y se podría decir que la pobreza por necesidades básicas insatisfechas se adapta a este enfoque.

1.2. Medición de la pobreza

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), afirma que la medición de la pobreza es una tarea que abarca aspectos conceptuales y metodológicos muy variados, que deben ser abordados por el investigador al elegir un método de medición. Amartya Sen (1984), indica que la medición de la pobreza se puede dividir en dos grandes etapas. En la primera, denominada de “identificación”, se define cuáles individuos son pobres y qué tan pobres son a partir de algún criterio previamente elegido. La segunda etapa, llamada de “agregación”, implica calcular índices de pobreza que permitan sintetizar en un solo indicador la magnitud y profundidad de las privaciones de una población, es decir calcular cuántos pobres existen. (Feres & Mancero, 2001b).

Las alternativas de identificación se conocen como los métodos para medir la pobreza, estos métodos se pueden clasificar en métodos directos e indirectos.

1. Método directo

El método directo se presenta como una alternativa diferente a la medición de la pobreza, pues bajo éste se observa directamente las condiciones de vida de la población y se relaciona el bienestar con el consumo efectivamente realizado (Feres & Mancero, 2001a). El método directo considera que una persona pobre es aquella que no satisface una o varias necesidades básicas, como por ejemplo una nutrición adecuada, un lugar decente para vivir, educación básica, etc. Castillo & Brborich (2008, pág.8), señalan que: “Éste método es apropiado para medir la pobreza estructural pues evalúa condiciones más estables o estáticas en relación al nivel de vida alcanzado por un hogar”.

Según Ringen (1988), el método indirecto define al bienestar en términos de bienes intrínsecos como el consumo o la calidad de vida, midiendo el bienestar a través de información relacionada con los resultados de las opciones tomadas por las personas (Ringen, 1988, citado en Spicker, Alvarez, & Gordon, 2009).

2. Método indirecto

El método indirecto es uno de los utilizados con mayor frecuencia, en éste se clasifica como pobres a aquellas personas que no cuenten con los recursos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas (Barneche, y otros, 2010). Según Castillo & Brborich (2007), este método evalúa la pobreza de un hogar en base al nivel de consumo o ingreso que permite adquirir una canasta básica de bienes y servicios que satisface necesidades básicas de alimentación, vivienda, vestido, educación y salud. Además, los autores indican que “este método se relaciona con la pobreza coyuntural, es decir, a las condiciones de pobreza más volátiles en el tiempo, relacionadas sobre todo a las condiciones de ingreso cambiantes de un hogar” (Castillo & Brborich, 2007, pág. 9)

Es importante considerar que a pesar de que tanto el método directo como indirecto buscan medir la pobreza, sus enfoques difieren tanto en aspectos conceptuales como empíricos. Según Feres & Mancero (2001b, pág. 8), “una diferencia importante radica en que el método directo relaciona el bienestar con el consumo efectivamente realizado, mientras que el método indirecto lo relaciona con la posibilidad de realizar consumo”.

Generalmente, la pobreza se mide a través de tres métodos reconocidos internacionalmente: método del ingreso o línea de pobreza, método de las necesidades básicas insatisfechas y el método de medición integrada.

1) Método de ingreso o línea de pobreza

En el método de ingreso o línea de pobreza, es considerado como un método indirecto para medir la pobreza, pues se utiliza como medida de bienestar al ingreso o el consumo, lo cual representa uno de los limitantes de este método, pues plantea que la satisfacción de las necesidades básicas depende sólo del ingreso o del consumo.

Dentro del método del ingreso o línea de pobreza, un individuo es pobre si su nivel de ingreso se sitúa por debajo de un nivel mínimo de consumo que permita satisfacer sus necesidades básicas, este mínimo es considerado como “línea de pobreza”. La línea de pobreza es el valor monetario de una canasta básica de bienes y servicios para una persona para un período determinado (en el caso del SIISE, una quincena). Aquellos hogares cuyo consumo por persona es inferior a esta línea son considerados "pobres" (SIISE, s.f.).

A continuación, se presentan varias metodologías para construir la “línea de pobreza”, siendo importante recalcar que los fundamentos teóricos que están detrás de cada enfoque difieren.

Tabla 1. Métodos para construir la “línea de pobreza”

Métodos	Descripción	Crítica
Consumo calórico	La línea de pobreza corresponde al nivel de ingreso o de gasto que permite alcanzar un número predeterminado de calorías. No es igual a la medición de la desnutrición.	El método no es tan consistente debido a que utiliza un criterio nutricional como indicador de bienestar. Además, la relación entre el consumo energético y el gasto puede variar de acuerdo a niveles de actividad física, gustos, precios relativos, los cuales no corresponden necesariamente a cambios de bienestar.
Costo de necesidades básicas	La línea de pobreza representa el gasto necesario para adquirir una canasta básica que está compuesta por varios bienes y servicios.	El método incorpora elementos de relatividad y juicios de valor subjetivos. Además, no se toma en cuenta la satisfacción de necesidades básicas proveniente de bienes y servicios que son provistos por el Estado.
Método relativo	La línea de pobreza se fija en relación a los ingresos medios de un país, por lo cual la pobreza se considera como una situación de privación relativa, determinando la pobreza de un individuo en base a lo que tengan los demás.	El método relaciona la desigualdad con la pobreza, a pesar de que ambos fenómenos sean distintos. Además, al elegir la fracción de ingresos para localizar la línea de pobreza existe arbitrariedad, esto se explica porque la elección no está relacionada con ningún criterio estricto de privación o necesidad.
Método subjetivo	En éste método cada individuo determina su propia situación, es decir, que, para determinar la línea de pobreza subjetivamente se pregunta al hogar cuánto es el ingreso mínimo que requieren para vivir.	Es un método arbitrario, que dependerá mucho de cómo se formule la pregunta sobre el ingreso mínimo, desconociendo la interpretación exacta que tengan las personas sobre éste. Además, las estimaciones basadas en muestras pequeñas pueden generar errores y si aumenta el tamaño de la muestra la varianza de las respuestas es muy alta ocasionando que sea difícil construir la línea de pobreza con un intervalo de confianza razonable.

Fuente: Feres & Mancero (2001a)

Elaboración: José Luis Valencia

2) Método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

El método de las necesidades básicas insatisfechas, es considerado como uno de los métodos directos más utilizados en América Latina para la medición de la pobreza. Además, es considerado como una medida de pobreza multidimensional pues resulta como un intento de medir el bienestar tomando varios indicadores sociales y está basado en una concepción de la pobreza como “necesidad”. Bajo éste enfoque

no se da importancia si las personas cuentan con el ingreso para satisfacer sus necesidades básicas, sino que efectivamente hayan sido cubiertas (Feres & Mancero, 2001a).

La medida de la pobreza por necesidades básicas insatisfechas fue desarrollada en los 80's por la CEPAL (INEC, s.f.). Ésta medida considera que un hogar es pobre cuando no satisface una serie de necesidades previamente establecidas, utilizando información "ex-post", debido a que no considera la capacidad del hogar para satisfacer las necesidades a futuro, para lo cual requiere de la elección de características de los hogares. (Feres & Mancero, 2001a).

El método de NBI, generalmente toma en consideración un conjunto de indicadores relacionados con necesidades básicas estructurales (vivienda, educación, salud, infraestructura pública, etc.) que se requiere para evaluar el bienestar individual (Barneche, y otros, 2010). Para Feres & Mancero (2001a), la elección de un indicador apropiado para el método de necesidades básicas insatisfechas depende de la situación del país, pero existen ciertas carencias comunes para la aplicación de este método como: hacinamiento, vivienda adecuada, abastecimiento inadecuado de agua, carencia o inconveniencia de servicios sanitarios para el desecho de excretas, inasistencia a escuelas primarias de los menores en edad escolar, un indicador indirecto de la capacidad económica.

Cuando un hogar tiene carencia en alguna de las dimensiones mencionadas anteriormente, éste se considera un hogar con necesidades básicas insatisfechas. Es importante recalcar que este no mide necesariamente a la pobreza, sino el número de hogares que no ha satisfecho alguna necesidad básica, debido a que no existe una forma de relacionar la condición de pobreza con el número de necesidades básicas insatisfechas, dando como resultado una clasificación arbitraria por parte del investigador.

Los censos de población y vivienda se constituyen como la principal fuente de información para el método de necesidades básicas insatisfechas, debido a que contienen una gran cantidad de datos que permite la elaboración de un mapa de carencias. No obstante, existen ciertas limitaciones de información en los censos, por lo cual, es importante determinar cuáles son las dimensiones factibles de ser medidas dentro de cada necesidad básica, y qué variables censales serán utilizadas para la determinación del indicador (Feres & Mancero, 2001b).

Feres & Mancero (2001b), señalan que hay variables censales que aparecen frecuentemente en los mapas de pobreza de América Latina, siendo las mejores opciones dentro de la información disponible para representar las necesidades de vivienda, educación, condiciones sanitarias y capacidad económica. Véase en la tabla N° 2.

Tabla 2. Necesidades básicas, dimensiones y variables censales

Necesidades Básicas	Dimensiones	Variables Censales
Acceso a vivienda	a) Calidad de la vivienda	Materiales de construcción utilizados en piso, paredes y techo
	b) Hacinamiento	i) Número de personas en el hogar ii) Número de cuartos de la vivienda
Acceso a servicios sanitarios	a) Disponibilidad de agua potable	Fuente de abastecimiento de agua en la vivienda
	b) Tipo de sistema de eliminación de excretas	i) Disponibilidad de servicio sanitario ii) Sistema de eliminación de excretas
Acceso a educación	Asistencia de los niños en edad escolar a un establecimiento educativo	i) Edad de los miembros del hogar ii) Asistencia a un establecimiento educativo
Capacidad económica	Probabilidad de insuficiencia de ingresos del hogar	i) Edad de los miembros del hogar ii) Último nivel educativo aprobado iii) Número de personas en el hogar iv) Condición de actividad

Fuente: Feres & Mancero (2001b, pág. 11)

Elaboración: José Luis Valencia

Una de las principales críticas a este método es que el concepto de pobreza implícito se limita a unas pocas necesidades específicas a través de sus indicadores, dejando de lado varios otros elementos relevantes del bienestar, pero hay que considerar que si se aumentan en gran cantidad el número de indicadores es probable que gran parte de la población sea clasificada como pobre. Además, el método no resulta útil para evaluar los cambios en magnitud de la pobreza en el tiempo, debido a que el método no capta situaciones de pobreza reciente, y también pueden presentarse cambios estructurales y culturales que impliquen el cambio necesario de indicadores utilizados en un período determinado (Feres & Mancero, 2001a).

3) Método integrado

El método integrado, también denominado “Tipología de Katzman”², combina los métodos de la línea de pobreza y necesidades básicas insatisfechas (Barneche, y otros, 2010). Con este método se clasifica a la población en los siguientes cuatro grupos: pobres crónicos, pobres recientes, pobres inerciales y los no pobres o integrados socialmente. Véase en la tabla N° 3.

² El INEC señala que: “La tipología propuesta por Katzman (1989) es el resultado de la clasificación cruzada de las dicotomías según cada uno de los métodos” (INEC, 2007, pág. 11).

Tabla 3. Clasificación de los hogares por la Tipología de Katzman

Tipología de Katzman		Necesidades Básicas Insatisfechas	
		No pobres	Pobres
Línea de Pobreza	No Pobres	Integrados socialmente: son los hogares que no tienen necesidades básicas insatisfechas y sus gastos están por arriba de la línea de pobreza.	Pobreza inercial: son aquellos hogares considerandos en ascenso económico, que tienen al menos una necesidad básica insatisfecha, pero sus ingresos o gastos están por encima de la línea de pobreza.
	Pobres	Pobreza reciente: son los hogares que tienen sus necesidades básicas satisfechas pero que sus ingresos y por lo tanto su nivel de consumo se encuentran por debajo la línea de pobreza.	Pobreza crónica: son los hogares más vulnerables y excluidos socialmente, no cuentan con ingresos suficientes para mantener un nivel mínimo de consumo, es decir cuentan ingresos o gastos por debajo de la línea de pobreza que impiden la satisfacción de sus necesidades más elementales.

Fuente: Castillo & Brborich (2007), Barneche et al (2010)

Elaboración: José Luis Valencia

Una de las principales limitaciones de este método es que el porcentaje total de pobres siempre resulta mayor que el que proporciona cualquiera de los dos métodos que integra, es decir, mayor que el método de línea de pobreza y el de necesidades básicas insatisfechas (Barneche, y otros, 2010).

2. Políticas públicas

Existen varias definiciones de política pública, dependiendo de la dimensión a la que se haga énfasis. Según Mauricio Olavarría (2007), un grupo de definiciones da énfasis en la finalidad de la decisión, respecto de si ésta se orienta a alterar o no el estado de cosas vigentes. Por ejemplo, Kraft y Furlong (2004) señalan que una política pública es un curso de acción (o inacción) que el Estado toma en respuesta a problemas sociales. Otro grupo, se centra en la decisión de la política pública. Por ejemplo, Jenkins (1978) señala que una política pública hace referencia a un conjunto de decisiones interrelacionadas, tomadas por un actor o grupo de actores respecto de la selección de metas y medios para alcanzarlas en una situación específica, y donde aquellas decisiones están dentro del ámbito de

autoridad de esos actores. En este caso, se hace referencia a que el gobierno abarca el problema con varias decisiones y no solo una. Otros autores centran su atención en la dimensión del poder, en este caso Meny y Thoenig (1992) enfatizan el rol de la autoridad pública, señalando que una política pública es el resultado de la acción de alguien investido de poder público.

Para Olavarría (2007), las diferentes concepciones que se tienen de política pública no son contradictorias pues se enfatizan diversos aspectos, tomando en cuenta que existen elementos centrales que definen a la política pública. Véase en la ilustración N° 1.

Ilustración 1. Elementos centrales que definen a la política pública



Fuente: Olavarría (2007)
Elaboración: José Luis Valencia

De una manera más generalizada, las políticas públicas pueden entenderse como acciones de gobierno materializadas en instrumentos de gestión puestos en acción. Es decir, pautas generales de decisión y acción encaminadas a responder problemas actuales o potenciales de la agenda social política (Krieger, 2005). En este caso, para que se puedan llevar a cabo estas pautas es necesario que los sistemas de formulación de política cuenten con capacidades de prever, identificar y definir problemas y para establecer consensos que permitan gestar e implementar políticas que cumplan plan con los objetivos planteados (Poet, 2006).

La acción de gobierno en el diseño de políticas públicas debe ser coordinada entre los diferentes actores, teniendo objetivos comunes, siendo necesario que toda esta acción esté avalada y contenida por un modelo de Planificación Central o Planificación Estratégica Nacional (Poet, 2006). En este caso, la planificación estratégica es la base para la formulación de una concepción de política uniforme,

interrelacionada y efectiva para el logro y la consecución de los fines propuestos por el decisor de políticas (Poet, 2006). Por lo cual, la planificación representa el curso de acción a tomar y cómo se alcanzarán los objetivos propuestos; siendo importante porque como afirma Banerjee y Duflo (2011), incluso las políticas más bien intencionadas y mejor pensadas pueden no tener un impacto si no se implementan correctamente, para lo cual, es necesario una buena planificación central.

Como la planificación constituye el instrumento de gobierno que servirá de base para seguir el “proyecto nación”, es necesario que las políticas públicas en general y las políticas sociales en particular, estén coordinadas e interrelacionadas, siendo fundamental que estas políticas se presenten como cambios de acción de largo plazo, estables en el tiempo y no solo atiendan a circunstancias coyunturales (Poet, 2016).

Al hablar de las políticas públicas para reducir o erradicar la pobreza, hay que considerar que la pobreza representa un problema del cual no se vislumbra una pronta y efectiva solución en el corto o mediano plazo, es por esa razón que Espinoza (2011, pág. 235), señala que: “La reducción o alivio de la pobreza debe ser o continuar siendo un eje estratégico de toda política económica y un objetivo central de la gestión pública y de los organismos multilaterales” (Espinoza, 2014).

Andrés Mideros (2011), afirma que la pobreza como concepto político tiene al menos tres cuestiones a tratar. En primer lugar, la discusión ideológica a definir quién se preocupa por el tema de la pobreza, y cómo deben acercarse a ella; en segundo lugar, la elección entre un absoluto y un enfoque relativo; y, en tercer lugar, la elección de un enfoque metodológico. En cualquier caso, estas cuestiones no se pueden aislar de las estructuras económicas, sociales, culturales y políticas imperantes (Mideros, 2011). Según Debraj Ray (2002), para el diseño de las políticas encaminadas a la lucha contra la pobreza, es necesario precisar cómo se caracteriza la pobreza, cuáles son sus determinantes y hallar un indicador aproximado de la misma (Ray, 2002, citado en Espinoza, 2014).

Es importante recalcar que, es necesario fijar presupuesto para la ejecución de la planificación central, debido a que es una herramienta de política económica muy valiosa que permite alcanzar los objetivos o metas planteadas por el Estado.

2.1. Presupuesto y Gasto Público

Jarach (1983, pág.80), define al presupuesto como: “El plan de la economía del sector público, que incluye todos los gastos (en defensa, salud, educación, etc.) que realizará el estado en un determinado año y todos los recursos (tributos, emisión de deuda, etc.) necesarios para financiarlos”. No obstante, Fenochietto (2006), menciona que es más que un conjunto de recursos y gastos, pues representa un

conjunto de erogaciones que permiten alcanzar un determinado fin y donde se deben incluir todos los gastos que realiza el Estado.

El presupuesto tiene dos funciones principales: 1) mostrar en cifras la actividad del Estado por un período de tiempo y 2) permitir el control de la opinión pública y sus representantes de la actividad financiera del Estado, respecto a éste último garantiza el derecho que tiene la ciudadanía de conocer lo que el gobierno hace con los ingresos que le detrae mediante impuestos u otras formas de recursos, es por eso que la razón de ser del presupuesto hace a la esencia ética del Estado (Fenochietto, 2006).

El gasto público forma parte del presupuesto de un Estado e incluso al compararlo con el Producto Interno Bruto (PIB), puede servir como una medida para determinar la magnitud del Estado y su incidencia en la economía, aunque no de una forma completa, debido a la imposibilidad de medir el costo o los beneficios de ciertas acciones del Estado, como las regulaciones o determinadas medidas de política fiscal, como los beneficios regionales o sectoriales (Fenochietto, 2006).

Generalmente el gasto público es considerado como una herramienta de política fiscal, que puede generar efectos sobre la actividad económica. No obstante, existe un debate económico sobre los efectos que puede generar este gasto, pues desde el punto de vista keynesiano, el gasto público es una herramienta de política económica efectiva para mitigar las fluctuaciones de la actividad económica, mientras que desde el punto de vista ortodoxo se concibe al gasto público como generador de efectos “crowding out” sobre la actividad económica (Hernández, 2009).

Ortega (2014), menciona que gran parte de los tratadistas consideran como gasto público a las erogaciones hechas por el Gobierno y sus diferentes dependencias en aras de satisfacer las necesidades colectivas y de mantener en funcionamiento la maquinaria pública. Formalmente el autor define al gasto público como: “La inversión de los ingresos de las entidades públicas en la satisfacción de las necesidades colectivas” (Ortega, 2014, pág. 41).

El gasto público es de gran importancia para la economía de un país, debido a que representa el manejo eficaz y la correcta aplicación de los recursos públicos dirigidas a las necesidades de la población (Ortega, 2014). Según Fenochietto (2006), los gastos públicos deben concentrarse principalmente sobre bienes y servicios que el mercado no puede proveer o provee en forma escasa, siendo prioridad el gasto destinado a la educación, salud, seguridad, entre otros.

Según José Hernández (2009), existen dos formas de clasificar al gasto público: 1) según el propósito del gasto, y 2) según el impacto económico; gran parte de los análisis de los económicos se centran en la segunda forma de clasificación. Por su parte, para Ricardo Fenochietto (2006), existen distintas formas de clasificar el gasto público, siendo las más usuales: por función, por nivel de Estado que lo

provee, ordinarios o extraordinarios, productivos o de transferencia, de inversión (o capital) o corrientes (operativos). Véase en la tabla N° 4.

Tabla 4. Clasificación del Gasto Público

Tipos de gasto público	Descripción
Por función	Se clasifica según la clase de servicios, por ejemplo: gasto en educación, salud, justicia, etc.
Por nivel de Estado que lo provee	El gasto público puede ser nacional, subnacional (provincial o estatal) local (municipal), etc. La suma ejecutada de todos los niveles es el gasto ejecutado.
Ordinarios o extraordinarios	Los gastos ordinarios se ejecutan todos los años y los extraordinarios son excepcionales.
Productivos o de transferencia	Los gastos productivos se destinan a la adquisición de bienes o servicios, mientras que los de transferencia se destinan a planes sociales o el pago de jubilaciones.
De inversión (o capital) o corrientes (operativos)	Los gastos de inversión o de capital son aquellos realizados en bienes durables cuyo consumo se producirá en un período superior al año. Los gastos corrientes son las erogaciones en bienes consumidos durante el año.
VARIABLES O FIJOS	Los gastos variables son aquellos que varían en proporción a una unidad de medida, mientras los fijos no se modifican, al menos en el corto plazo, por lo cual permanecen invariables respecto a los cambios en los distintos tipos de unidades de medida que pueden generar cambios en los gastos variables.
Flexibles o rígidos	El gasto público es flexible cuando su magnitud puede modificarse de un período a otro, por su parte es rígido cuando su magnitud no puede modificarse de un período a otro.

Fuente: Fenochietto (2006, pág. 125)

Elaboración: José Luis Valencia

2.2. Gasto Público en Educación

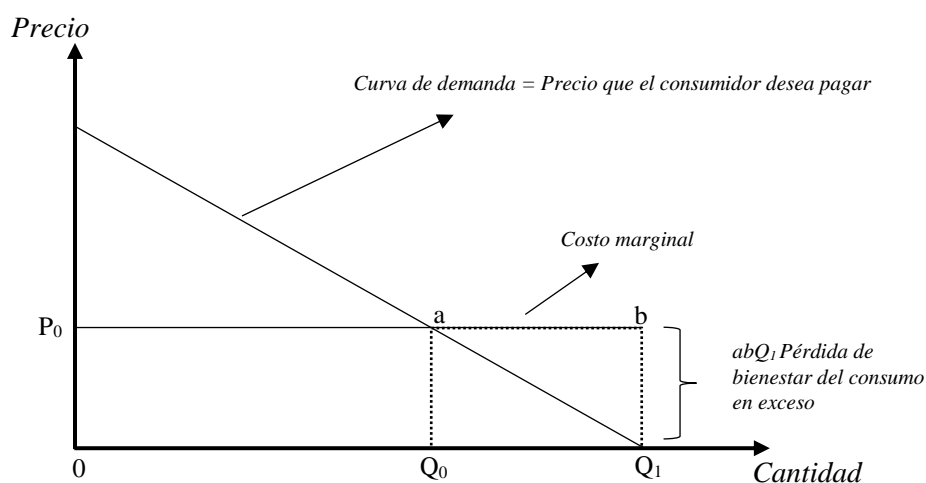
El gasto en educación está dentro de las categorías de gasto público por función, siendo un servicio que brinda generalmente el Estado a la sociedad. Fenochietto (2006, pág.195), señala que este tipo de gasto se caracteriza por ser un bien privado debido a que cumple con varias características:

1. Hay rivalidad: lo que una persona adquiere de educación excluye a otra de su consumo.
2. Es divisible: puede adquirirse una porción determinada de este en el mercado.
3. Las personas que deseen pueden excluirse de su consumo.
4. El costo marginal de provisión es distinto de cero, es decir el consumo de un estudiante adicional genera un costo incremental superior a cero.

La intervención del Estado en el servicio de la educación básica se justifica por varias razones: a) la externalidad positiva que produce al invertir en capital humano, b) el servicio puede proveerse monopolísticamente, c) por razones de equidad que garantice la igualdad de oportunidades, c) reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso ocasionado por el desigual nivel de educación de las personas. A pesar de todas estas razones, no implica que el servicio no pueda ser producido por el sector privado, o ser provisto en forma semipública, pública o privada. Es importante recalcar que en todos los casos, debe existir algún mecanismo que garantice el acceso a la población de menores recursos al sistema educativo (Fenochietto, 2006).

Cuando la educación es provista por el Estado el usuario o consumidor puede demandar de este bien en exceso. Fenochietto (2006), indica que este problema se presenta con todos los bienes privados que son provistos por el Estado sin algún tipo de cargo o arancel, es decir, el consumidor demandará de este tipo de bien hasta el punto en que el beneficio marginal que le genera sea igual a cero debido a que es gratuito. Véase en la ilustración N° 2.

Ilustración 2. Pérdida de bienestar por consumo en exceso de bienes privados provistos gratuitamente



Fuente: Fenochietto (2006, pág. 196)
Elaboración: José Luis Valencia

En la ilustración N° 2 se refleja la pérdida de bienestar ocasionada por el consumo en exceso de bienes privados provistos por el Estado de forma gratuita. El equilibrio se muestra en el nivel de producción Q_0 , donde el costo marginal iguala al precio que los consumidores desean pagar por el bien. Debido a que los consumidores no deben pagar nada, estos consumen un nivel superior a Q_0 , es decir consumen Q_1 , donde el beneficio es igual a cero. El área del triángulo abQ_1 , refleja la pérdida de bienestar por consumo en exceso, siendo esta la distorsión ocasionada por el consumidor como consecuencia de la provisión gratuita de bienes privados (Fenochietto, 2006).

Según Fenochietto (2006), existen varios mecanismos destinados a eliminar o disminuir el excedente de consumo, estos pueden aplicarse de manera separada o conjunta:

1. El cobro de una tasa o arancel por el bien: la provisión realizada por el Estado dejará de ser gratuita.
2. Proveyendo una cantidad fija del bien: debe garantizar la igualdad de oportunidades y el acceso al mercado laboral.
3. Espera: es la opción menos recomendable, pues implica que el consumidor deba esperar un período de tiempo para poder adquirir el bien.

El gasto público en educación puede justificarse por varias razones, la más común y con las que concuerdan gran parte de los economistas, es la inversión en capital humano y el efecto que puede generar en el desarrollo del país. Otra razón, es el rol socializador que cumple la educación, facilitando la integración de las personas en la sociedad. Finalmente, la educación puede identificar las habilidades de las personas y estimularlas (Fenochietto, 2006). Para Rodríguez (2017), la educación debe ser una prioridad en la designación del gasto público del estado, pues aquella inversión se traduce (en el largo plazo) en una reducción de la desigualdad y aumento productivo y económico del país.

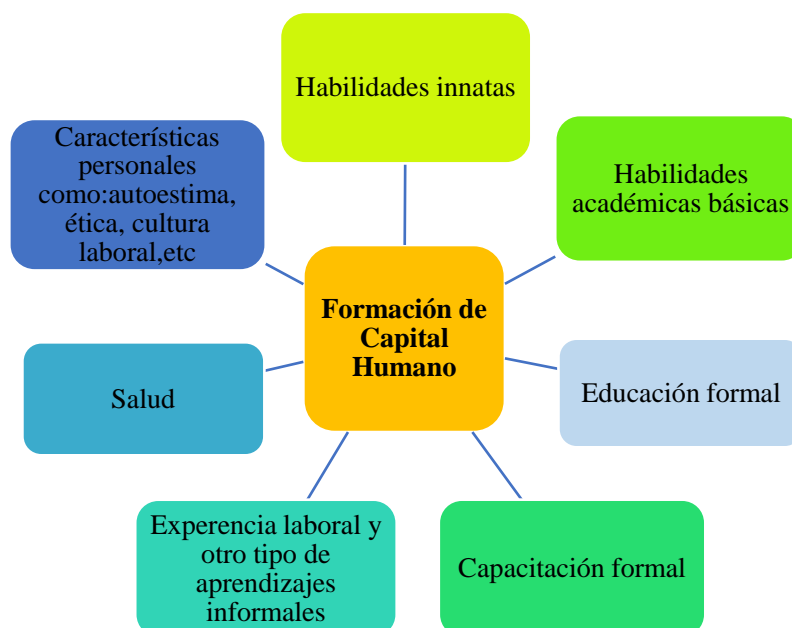
3. Relación entre pobreza y educación

La educación es un derecho humano desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, y representa un pilar importante que sustenta el desarrollo social y económico de un país, contribuyendo a superar diferencias sociales y a la igualdad de oportunidades, a su vez es considerada como una herramienta que permite romper el círculo vicioso de la pobreza. La relación entre pobreza y educación puede verse desde diferentes puntos de vista: 1) la educación de calidad ayuda a reducir la pobreza, 2) la educación permite la libertad de elección de las personas y reducir la pobreza de capacidades, 3) la pobreza representa una barrera para acceder a la educación de calidad o alcanzar altos niveles educativos; entre muchas otras relaciones. A continuación, se explicará brevemente las principales relaciones existentes.

La primera relación entre la pobreza y la educación surge a través de la teoría de capital humano desarrollada por los estudios de Theodore Schultz y posteriormente por Gary Becker y Jacob Mincer, donde se refleja a la educación como una inversión en el futuro, pues desde este punto de vista la educación aumenta el conocimiento y la productividad de la persona en el puesto de trabajo, por lo que puede contribuir a aumentar sus ingresos salariales y desde un punto de vista macroeconómico, se puede entender que la educación puede aumentar el ingreso de la sociedad (Pineda, 2000). No obstante, los autores señalan que no se debe identificar al capital humano únicamente con la escolaridad, sino también con otros atributos como las actitudes personales y otros rasgos no fácilmente ponderables (Campos, 2003).

El capital humano cuenta con varias definiciones, una de ellas es la de Organización para el Comercio y el Desarrollo Económico (OCDE), quien define al capital humano como: “El conocimiento, las competencias y otros atributos que poseen los individuos y que resultan relevantes a la actividad económica” (OCDE, 1998, citado en Ramírez, 2005, pág. 401). Según esta definición se considera al capital humano como la acumulación de inversiones anteriores en educación, salud, formación en el trabajo y otros factores que permiten aumentar la productividad. Para Ramírez, el capital humano: “Constituye un conjunto intangible de habilidades y capacidades que contribuyen a elevar y conservar la productividad, la innovación y la empleabilidad de una persona o comunidad” (Ramírez, 2005, pág. 401). Para Campos, el capital humano puede aumentar o disminuirse, y existen diferentes formas en el que se puede materializar (Campos, 2003). Véase en la ilustración N° 3.

Ilustración 3. Formas de materializar el Capital Humano



Fuente: Campos (2003)
Elaboración: José Luis Valencia

Es por la teoría de capital humano que muchos economistas y organismos internacionales afirman que un elemento clave para combatir la pobreza es la educación de calidad, debido al conocimiento y las habilidades que se pueden adquirir en el proceso educativo, y el futuro rendimiento que puede generar tanto a la persona como al desarrollo económico del país. Respecto a esto Theodore Schultz señala lo siguiente:

Los factores de producción decisivos para el mejoramiento de bienestar de los pobres no son el espacio, la energía y la disponibilidad de tierra cultivable; los factores decisivos son el mejoramiento de la calidad de la población y los adelantos en el conocimiento (Schultz, 1979, citado en Ramírez, 2005, pág.401)

Dentro de esta primera relación se entiende que la educación de calidad aumenta el nivel de productividad de las personas, existiendo una relación directa que influye en el ingreso futuro de las mismas (Avendaño & Alfonzo, 2014). Además, la educación aumenta la calidad de vida de las personas sobre todo de las que se encuentran bajo la situación de pobreza, debido a que aumenta su potencial de ganancias, la movilidad laboral y disminuye varios riesgos que se pueden presentar (Banco Mundial, 2006).

La segunda relación considera el enfoque de capacidades de Sen y Nussbaum. Desde este enfoque, la pobreza se considera como una privación de capacidades y la educación adecuada puede aportar al desarrollo de capacidades para tener una vida digna, que permita la libertad de elección de la persona. (Guichot, 2015). Según Martha Nussbaum, las capacidades no son simples habilidades residentes en el interior de una persona, sino que incluyen también las libertades o las oportunidades creadas por la combinación entre esas facultades personales y el entorno político, social y económico (Nussbaum, 2012).

Amartya Sen menciona que la renta no es el único instrumento que genera capacidades, debido a que existen otros factores que influyen en la privación de las mismas, y por lo tanto en la pobreza real (Sen, 2000). No obstante, una de las críticas hechas a Sen, es que no delimita un conjunto de capacidades básicas, pero en sus trabajos señala que existe un “núcleo irreductible de privaciones”. Según Nussbaum, la “perspectiva de libertad” de Sen es vaga y relativista, desconociendo que algunas libertades limitan otras, por lo cual sugiere una enumeración universal de capacidades o funcionamientos que esté en constate revisión (Nussbaum, 1988, citado en Borrás, 2017). Autores como Doyal y Gough, indican que existen satisfactores universales, susceptibles de aplicarse a todas las sociedades (Doyal & Gough, 1994, citado en Borrás, 2017). Véase en la tabla N° 5.

En la tabla N° 5, se refleja que Nussbaum propone diez capacidades y funcionamientos, de los cuales varios se relacionan con los mencionados por Sen. Por su parte, Doyal y Gough desde la Teoría de las Necesidades Humanas, concuerda con muchas de las capacidades mencionadas por Nussbaum y Sen

(Borrás, 2017). Además, la perspectiva de la educación adecuada para lidiar con la pobreza de capacidades se refleja explícitamente en Doyal y Gough. No obstante, Nussbaum al hablar de la justicia social³ menciona a la educación adecuada como un medio para alcanzar la capacidad de “sentidos, imaginación y pensamiento”, esta educación adecuada debe incluir la alfabetización, formación matemática y científica básica (Nussbaum, 2007, citado en Guichot, 2015) .

Tabla 5. Listado de capacidades, funcionamientos y necesidades intermedias

Capacidades y funcionamientos		Necesidades intermedias
Nussbaum (2000)	Sen (1983, 1992, 2000)	Doyal y Gough (1994)
Vida: esperanza de vida “normal”, no morir prematuramente, no vivir una vida que no valga la pena vivirla.	Evitar la muerte prematura.	Atención sanitaria adecuada. Seguridad física.
Salud corporal: buena salud, salud sexual y reproductiva, nutrición, refugio adecuado.	Evitar las enfermedades, desnutrición y el hambre. Contar con un refugio adecuado. Contar con vestimenta adecuada.	Alimentos nutritivos y agua limpia. Alojamiento adecuado a la protección contra los elementos. Seguridad en el control de nacimientos y embarazos.
Afiliación Interacción social no discriminación.	Participar de la vida en la sociedad. Evitar la vergüenza.	Enseñanza adecuada.
Control sobre el entorno, político y material.	Participar de la vida política.	Ambiente laboral desprovisto de riesgos. Seguridad económica.
Desarrollo de los sentidos, la imaginación y pensamiento.		Relaciones primarias significativas.
Razonamiento práctico: llevar a cabo una reflexión crítica acerca de la planificación de la vida de uno.		

Fuente: Borrás (2007, pág.74)
Elaboración: José Luis Valencia

En la segunda relación, se da énfasis al desarrollo humano y no tanto al económico y productivo como en la primera relación, donde el ser humano debe desarrollar varias capacidades que permitan las condiciones mínimas de una vida digna, y donde la educación juega un papel importante para el desarrollo de dichas capacidades o disminuir la pobreza de las mismas. Para Sen, la pobreza de capacidades se traduce en falta de oportunidades, opciones y derechos (Sen, 1999, citado en Avendaño & Alfonso, 2014). Respecto a esto Rodríguez señala lo siguiente:

³ Para Nussbaum, las capacidades se entienden como requisitos mínimos básicos para una existencia digna. Una sociedad que no las garantice a toda su ciudadanía, en un nivel mínimo adecuado, no llega a ser una sociedad plenamente justa, sin importar su nivel de riqueza (Nussbaum, 2012, citado en Guichot, 2015) .

La suficiencia de las oportunidades sociales en las personas (entre ellas el acceso a la educación, la atención sanitaria, etc) aumenta sus capacidades y les permite configurar su realidad y su destino desde la libertad que le confiere la posición de agente de su propio desarrollo (Rodríguez, 2017, pág. 1) .

Según Guichot (2015), si las personas acogen la teoría de justicia social y el enfoque de capacidades, como una guía para el diseño de una mejor sociedad y de la educación que se debe proponer, serán conscientes del deber de reclamar y apelar a las instituciones políticas para que promuevan la capacitación de los ciudadanos encaminada a poder gozar de una buena vida humana. Para el autor, el enfoque capacidades da énfasis en la educación adecuada para la libertad de las personas. Esta educación debe fomentar el pensamiento reflexivo, original; la empatía, la compasión y la solidaridad hacia otros. Nussbaum indica lo siguiente:

Una educación es verdaderamente «adecuada para la libertad» solo si produce ciudadanos libres, ciudadanos que son libres no debido a la riqueza o al nacimiento, sino porque se saben dueños de sus propias mentes. Hombres y mujeres, nacidos esclavos y nacidos libres, ricos y pobres, se han mirado a sí mismos y han desarrollado la habilidad de distinguir entre el mero hábito y la convención, y lo que pueden defender con argumentos. Son dueños de su propio pensamiento y voz, y esto les confiere una dignidad que está mucho más allá de la dignidad exterior de clase y rango (Nussbaum, 2001, citado en Guichot, 2015, pág. 55).

La tercera relación toma en cuenta a la pobreza educativa. Según Assiego & Ubrich: “La pobreza educativa hace referencia a la ausencia de la posibilidad de aprender y experimentar de los niños de todas las edades, así como a las limitaciones en el desarrollo de sus capacidades, habilidades, talentos y aspiraciones” (Assiego & Ubrich, 2015, pág. 27). Esta da énfasis a la existencia de factores escolares, socioeconómicos y familiares que influyen en el acceso a la educación de niños y niñas o alcanzar altos niveles educativos. Según Pérez (2016), existen varios factores que producen la pobreza educativa:

1. El contexto socioeconómico de las familias y el nivel de formación y titulación académica de los progenitores.
2. La cantidad de gastos educativos ocultos: libros de texto, materiales educativos, actividades extraescolares, etc.
3. La atención y flexibilidad con que las familias se implican en los centros educativos y en la educación de los niños

El primer mecanismo de la fabricación de la pobreza educativa consiste en la reproducción de la desigualdad de origen social, siendo un mecanismo que se acentúa en contextos y hogares socioeconómicos pobres. El Banco Mundial señala que: “Varios estudios recientes indican que los niños de familias pobres y de padres con poca educación afrontan una probabilidad relativamente alta de alcanzar niveles educativos bajos, de obtener menos retornos derivados de su educación, y de seguir

siendo pobres” (Banco Mundial, 2006, pág. 2). El problema se presenta en la dificultad de las instituciones educativas para amortiguar esta desigualdad inicial (Pérez J. , 2016).

El segundo mecanismo es la falta de atención pública que se presta a los gastos educativos ocultos, es decir, a pesar que exista educación pública hay gastos que las familias tienen que afrontar y estos aumentan cada vez más; ejemplos de gastos educativos son: transporte, material escolar, campamentos de verano, actividades extracurriculares, etc. El problema dentro de este mecanismo se presenta cuando existen familias afectadas por el desempleo y la pobreza, debido a que tienen grandes dificultades para afrontar estos gastos, dando como resultado que los hijos de estos hogares tienen mayores dificultades para desenvolverse en los contextos escolares (Pérez J. , 2016).

Finalmente, el tercer mecanismo es la falta de implicación de las familias con la labor de los centros educativos. Estudios demuestran que la menor implicación familiar en la educación de los hijos dan como resultado el abandono temprano de la educación. El grado de implicación de las familias depende de las condiciones económicas, sociales y laborales de los padres. Las familias que se encuentran desempleadas o bajo situación de pobreza tienden a implicarse poco en la educación de los hijos (Pérez J. , 2016). Todos estos mecanismos hacen que la pobreza educativa represente una barrera para acceder a la educación de calidad o alcanzar altos niveles educativos, representando un problema que impide salir del círculo vicioso de la pobreza.

Las relaciones existentes entre la pobreza y la educación pueden explicar la importancia que los gobiernos de muchos países dan la inversión pública en educación como mecanismo para combatir a la pobreza. Según Marta de Sousa (2011), los países cuyas políticas apostaron a la educación y a la investigación han marcado la diferencia, y una de las consecuencias más importante es la reducción vertiginosa de la pobreza, y esto se puede comprobar en países como: India, China, Singapur, Finlandia y Corea del Sur. Además de reducir la pobreza podría incrementar el PIB de los países dando resultados positivos en el ingreso económico de los hogares (Rodríguez, 2017).

Es importante la inversión inteligente en los pobres, una inversión que ayude en la conversión del círculo vicioso de la pobreza a un círculo virtuoso que permita reducir el problema, para esto es importante la intervención de la política económica (Banco Mundial, 2006). Para Rodríguez (2017), el círculo virtuoso se produce mediante un elevado nivel educativo debido a que éste puede reducir la pobreza intergeneracional, facilitando la inserción en el mercado laboral y disminuyendo la brecha salarial.

El marco teórico abarca varios temas, entre ellos la pobreza, cuyo significado más acertado es el de Houghton & Khandker (2009), quienes señalan que la pobreza está asociada a una privación de bienestar de manera pronunciada, es decir, la falta de acceso a capacidades básicas para funcionar en la sociedad

y de un ingreso adecuado para enfrentar necesidades de educación, salud, seguridad, empoderamiento y derechos básicos.

En cuanto a los enfoques de la pobreza que se utilizarán en la presente disertación son: el enfoque objetivo (mide las circunstancias mediante hechos, insuficiencia de recursos monetarios, nivel de consumo deficiente o insatisfacción de necesidades básicas) y el absoluto (relacionado con la carencia de necesidades humanas básicas: alimento, instalaciones sanitarias, salud, vivienda, ingreso y educación). Por su parte, el método de medición que se manejará es el directo, pues relaciona el bienestar con el consumo realizado, considerando como pobres a las personas que no satisfacen una o varias necesidades básicas, y definiendo a un hogar como pobre cuando no tiene acceso a: educación, nutrición, salud, vivienda, oportunidades de empleo y servicios urbanos. Esto se analiza en el capítulo 1.

En cuanto al gasto público en educación se hará un análisis en el capítulo 2, tomando en cuenta el rol del gobierno central, y variables como el gasto corriente, gasto de inversión y la eficiencia del sistema educativo y su financiación. Se da prioridad en el análisis a la educación primaria, pues como menciona la UNESCO: “El gasto público en enseñanza primaria es una de las armas más eficaces con que cuentan los gobiernos para hacer avanzar el programa de reducción de la pobreza” (UNESCO “Educación para todos en 2015”, pág. 37, citado en Rodríguez, 2017, pág. 1).

Finalmente el capítulo 3, se tomará en cuenta la relación entre la inversión pública en educación y la reducción de la pobreza. Se busca analizar la relación que da énfasis en la calidad de la educación para reducir la pobreza, para lo cual se utilizará a los autores mencionados en el marco teórico, posteriormente se analizará los estudios de caso de varios países como también se realizará entrevistas a expertos en el tema.

Dentro de este capítulo se tomarán en cuenta los conceptos de política pública y gasto público, para entender las políticas y programas que maneja el gobierno central, tanto en el ámbito de la pobreza como la educación. Además, se pretende sugerir lineamientos de política pública a través del método del “árbol de problemas y objetivos” para mejorar los niveles de pobreza en el Ecuador a través de la mejora del sistema educativo.

CAPÍTULO I: *Evolución de la pobreza en el Ecuador*

En el presente capítulo, se presenta la evolución de la pobreza en Ecuador durante el período 2007-2017. Dentro del capítulo se analizarán diferentes variables macroeconómicas para apreciar lo que ha sucedido con la pobreza y el contexto económico del país durante el período de estudio. Para el análisis se pretende utilizar a variables como el PIB, tasa de desempleo y subempleo, la inflación, precio de petróleo, exportaciones, gasto social, etc. También se analizará los programas implementados por el gobierno central durante esos años que hayan aportado a reducir los niveles de pobreza en el país, tanto en sector urbano como rural.

1. Pobreza

La medición de la pobreza enfrenta dos problemas a resolver: identificación y agregación. La identificación, es el problema más difícil a resolver conceptualmente⁴, requiere definir un criterio que permita clasificar a la persona como pobre o no pobre. Por su parte, la agregación hace referencia a un indicador que permita resumir el grado de pobreza (Gasparini, Cicowiez, & Sosa, 2012).

En Ecuador, para solventar el problema de identificación, se emplea el método de la línea de pobreza (Castillo & Andrade, 2016). Según el INEC (2015), éste método consiste en dos pasos importantes: el cálculo del gasto de consumo necesario para cubrir una canasta básica de bienes y servicios, y el cálculo de la línea indigencia (o pobreza extrema) y la línea de pobreza. El gasto de consumo se obtiene sumando el gasto declarado por los hogares en alimentos y en componentes no alimenticios como: educación, salud, educación, vivienda, transporte, vestuario, entre otros. La línea de indigencia se basa en la canasta de alimentos⁵ de una población de referencia, el costo de la canasta de alimentos es la línea de indigencia. Por su parte, la línea de pobreza se calcula del valor de la línea de indigencia y mediante el uso del coeficiente de Engel⁶ de la población de referencia.

Para determinar la situación de pobreza de un individuo, se compara el gasto en consumo (o ingreso) mensual per cápita de cada individuo con la línea de indigencia y pobreza. Aquellos que no superen el

⁴ Para Gasparini, Cicowiez, & Sosa (2012), la identificación exige ante todo especificar el espacio en el que se define la pobreza, lo cual resulta difícil conceptualmente porque la pobreza es un fenómeno multidimensional.

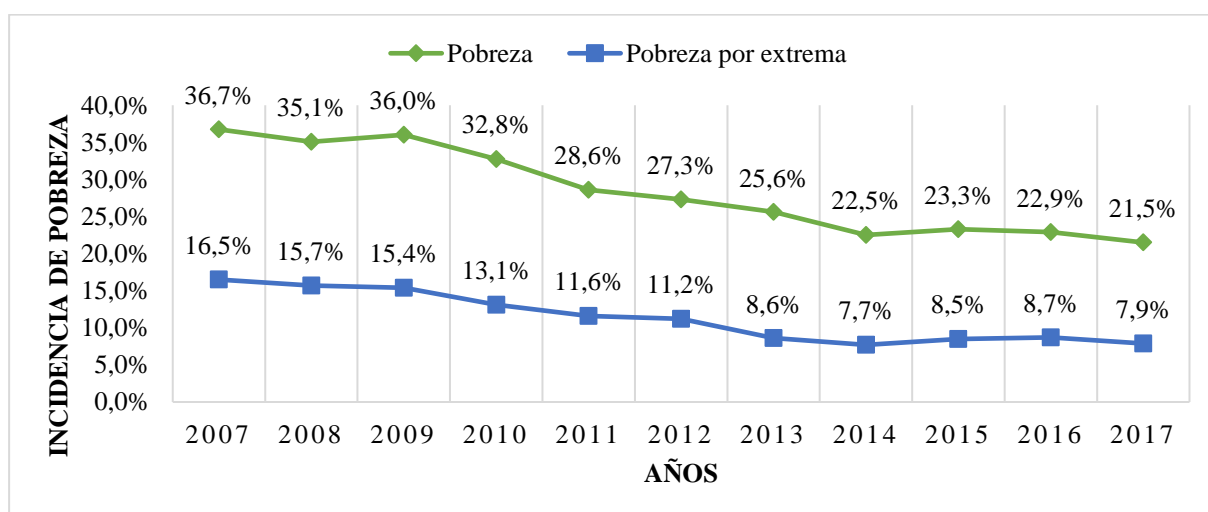
⁵ La canasta debe cubrir las necesidades nutricionales medias de esta población. Según Castillo & Andrade (2016), esta canasta de cumplir la norma kilo calórica basada en las recomendaciones de la FAO (2014), es decir de 2.141 Kcal persona por día.

⁶ “El coeficiente de Engel se define como la relación entre el gasto en alimentos y bebidas no alcohólicas y los gastos totales” (Castillo & Andrade, 2016)

umbral de pobreza extrema serán considerados pobres extremos (indigentes) y, por su parte, los que no superen el umbral de pobreza serán considerados como pobres (INEC, 2015, pág. 10).

Teniendo en cuenta estos conceptos, se puede identificar que la pobreza por ingresos en Ecuador ha tenido una importante reducción durante el período 2007-2017, esto se ve reflejado en el gráfico N°1. La pobreza nacional se redujo en 15,2 puntos porcentuales (p.p) en este período, debido a que en el año 2007 el 36,7% de la población era considerada pobre mientras que el 2017 sólo 21,5% de la población lo era. Por su parte, la pobreza extrema logró una reducción de 8,6 puntos porcentuales, debido a que en el año 2007 el 16,5% de la población se encontraba bajo la situación de extrema pobreza mientras que en el 2017 sólo 7,9% de la población se encontraba en esta situación.

Gráfico 1. Evolución de la pobreza por ingresos en Ecuador 2007-2017



Fuente: INEC
Elaboración: José Luis Valencia

Los resultados favorables en la reducción de la pobreza ecuatoriana durante este período, se explican por dos efectos importantes: 1) efecto crecimiento⁷ y, 2) efecto redistribución⁸. Durante este período el panorama económico del país fue favorable e hizo que se incrementara el consumo de los hogares pero además de ello, durante este período el país vivió un panorama de justicia social, esto dio como resultado que el nivel de consumo de los hogares más pobres crezca más rápido que el de los hogares más ricos (Molina, y otros, 2016). El efecto redistribución puede ser explicado por varios factores en los que

⁷ El efecto crecimiento: “Mide el cambio en la tasa de pobreza si el consumo de los hogares crece a una misma tasa manteniendo constante el nivel de desigualdad” (Datt & Ravallion, 1992, citado en Castillo, 2016, pág. 108).

⁸ El efecto redistribución: “Analiza que sucedería con la tasa de pobreza si existen cambios en la desigualdad sin alterar el consumo real de los hogares” (Datt & Ravallion, 1992, citado en Castillo, 2016, pág. 108).

intervino la política pública implementada por el gobierno central y, que tuvieron efectos en la reducción de la pobreza:

1) Ingreso laboral: es el principal contribuyente en la reducción de la pobreza y la desigualdad ecuatoriana. Según datos de la sexta ronda de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV), el ingreso laboral ha contribuido en más del 70% en la reducción de la pobreza y en casi en dos terceras partes en la reducción de la pobreza extrema. Además, se identifica que para el año 2014, el 70% de los ingresos de los hogares pobres proviene de sus ingresos en los mercados laborales (Molina, y otros, 2016). El incremento en el ingreso laboral, se explica por cambios en los retornos, a su vez estos cambios en los retornos se explican por cambios de políticas en factores institucionales como:

- Salario mínimo: la aplicación de una activa política de salario mínimo en Ecuador permitió reducir el trabajo informal y además ha servido como referencia para que las empresas establezcan el pago a sus trabajadores. El salario mínimo se incrementó de manera constante durante este período.
- Tipo de crecimiento económico: es un crecimiento económico a favor de los pobres, dinamizado por la inversión pública⁹. Dentro de este período se dan mejoras en el empleo poco calificado y el trabajo intensivo. Los sectores de trabajo intensivo, y ocupaciones con remuneración privada poco calificadas, son los principales contribuyentes en la reducción de la pobreza.
- Seguridad social: dentro de este período se realizan varias reformas que amplían la cobertura a la seguridad social como: afiliación voluntaria¹⁰, cobertura a los hijos de los afiliados menores de 18 años de edad, cobertura para las personas que realizan trabajo no remunerado en el hogar, entre otras.

2) Bono de Desarrollo Humano (BDH)¹¹: es el segundo contribuyente en la reducción de la pobreza y la desigualdad. Según datos de la sexta ronda de la ECV, estas transferencias del gobierno central hacia las personas de escasos recursos, contribuyeron en un 12% en la reducción de pobreza y, en casi 20% en la reducción de la pobreza extrema (Molina, y otros, 2016).

⁹ La inversión pública ha crecido durante este período, destinando gran parte al sector de la construcción y a servicios relacionados. Estos requieren de trabajo poco calificado.

¹⁰ Resolución CD. 467 del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriana de Seguridad Social (IESS) aprobada el 20 de marzo de 2014.

¹¹ Corresponden a una trasferencia pública realizada por el gobierno central hacia las personas de escasos recursos. Durante el período 2013-2014, se focalizó esta transferencia hacia el 20% más pobre de la población.

Las transferencias públicas del Bono de Desarrollo Humano y los ingresos laborales, representan dos componentes importantes para entender la reducción de la pobreza y pobreza extrema por ingresos durante este período, pero además de ello ha tenido una gran importancia las políticas implementadas por el gobierno central, como el aumento en la inversión pública en educación y salud, específicamente la política de extensión de la gratuidad de esos dos sectores sociales; también hay que considerar la transferencias que han recibido los hogares mediante el subsidio a los combustibles (León, 2016). Todas estas transferencias ayudaron a incrementar el ingreso disponible de los hogares, permitiendo que las personas gasten menos en estos rubros, teniendo mayor capacidad de gasto en otros bienes y servicios.

Varios autores y organismos internacionales insisten en la necesidad de analizar el problema de la pobreza de forma multidimensional, es decir, extender la perspectiva monetaria de la pobreza a una perspectiva que mida la privación de las personas frente a varios aspectos o dimensiones como: salud, educación, vivienda, entre otros. Según Feres & Mancero (2001b, pág. 5): “En América Latina, el método de las Necesidades Básicas Insatisfechas ha significado un importante aporte para la identificación de ciertas carencias críticas de la población y la caracterización de la pobreza”.

Ecuador ha adoptado la medición de la pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) desde el año 2008, abarcando cinco dimensiones y dentro de cada dimensión existe indicadores que miden privaciones. Los cinco indicadores son: 1) Capacidad económica, 2) acceso a educación básica, 3) acceso a vivienda, 4) acceso a servicios básicos, 5) hacinamiento (INEC, s.f.). Véase en la tabla N° 6.

Tabla 6. Dimensiones e indicadores del método de Necesidades Básicas Insatisfechas en Ecuador

Dimensiones	Indicadores (El hogar se considera pobre si)
Capacidad económica	<ul style="list-style-type: none"> i. Los años de escolaridad del jefe(a) del hogar es menor o igual a dos años. ii. Existen más de tres personas por cada persona ocupada del hogar.
Acceso a educación básica	<ul style="list-style-type: none"> i. Existen en el hogar niños de 6 a 12 años de edad que no asisten a clases.
Acceso a vivienda	<ul style="list-style-type: none"> i. El material del piso de tierra u otros materiales. ii. El material de las paredes es de caña, etera u otros.
Acceso a servicios básicos	<ul style="list-style-type: none"> i. La vivienda no tiene servicio higiénico o si la tiene es por pozo ciego o letrina. ii. El agua que obtiene la vivienda no es por red pública o por otra fuente de tubería.
Hacinamiento	<ul style="list-style-type: none"> i. El hogar se considera pobre si la relación de personas por dormitorio es mayor a tres.

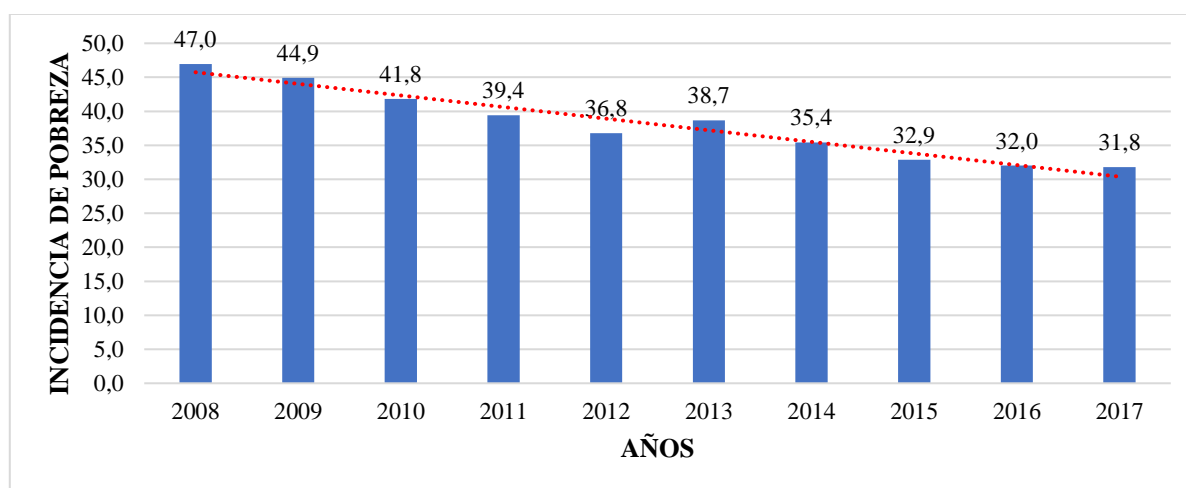
Fuente: INEC
Elaboración: José Luis Valencia

Bajo este enfoque multidimensional de medición de la pobreza, el INEC señala que:

Una persona es pobre por necesidades básicas insatisfechas si pertenece a un hogar que presenta carencias en la satisfacción de al menos una de sus necesidades básicas representadas en cinco componentes: i) calidad de la vivienda, ii) hacinamiento, iii) acceso a servicios básicos, iv) acceso a educación y v) capacidad económica (INEC, s.f.).

La pobreza por NBI en Ecuador, al igual que la pobreza por ingresos, ha reflejado una importante disminución durante el período 2008-2017. En el año 2007 casi la mitad de la población ecuatoriana (47%) se encontraba bajo situación de pobreza por NBI, mientras que para el año 2017 solo el 31,8% de la población lo era. Esto refleja que, durante esos nueve años, existió una reducción de 15,2 p.p. Véase en el gráfico N° 2.

Gráfico 2. Evolución de la pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas en Ecuador 2008-2017



Fuente: INEC
Elaboración: José Luis Valencia

Si se comparan los datos de la pobreza por ingresos y la pobreza por NBI, se puede reflejar que la incidencia de pobreza es mucho mayor en la medición multidimensional, esto se explica porque para el cálculo de la pobreza por NBI se abarcan más aspectos e indicadores como se pudo observar en la tabla N° 7, es decir, entre más indicadores se utilicen para la medición de la pobreza por NBI, mayor serán la incidencia de pobreza un territorio y período determinado.

Además de identificar la incidencia de pobreza por ingresos y por NBI, es importante analizar las condiciones de vida de las personas que se encuentran bajo situación de pobreza, es decir, analizar el perfil de los pobres a través de varios aspectos que consideran la multidimensionalidad del problema como: características geográficas, demografía de los hogares, etnia, estructura educativa y características laborales. A continuación, se detallan estos aspectos.

1.1. Características geográficas

Dentro de este apartado se analizan las características geográficas, tomando en cuenta a la población que se encuentra bajo situación de pobreza en las áreas urbana y rural, y también en las cinco principales ciudades del país que considera el INEC para los cálculos pertinentes: Quito, Guayaquil, Cuenca, Machala y Ambato.

Históricamente ha existido mayor incidencia de pobreza en el área rural, por ejemplo para el año 1999 más del 70% de la población rural ecuatoriana se encontraba bajo esta situación (Castillo & Andrade, 2016). Al comparar los datos entre pobreza urbana y rural, el comportamiento es igual al histórico, es decir, durante el período 2007-2017 la incidencia de pobreza rural es mayor a la urbana.

En la tabla N° 7 se puede observar el comportamiento de la pobreza urbana y rural, ambas se reducen durante este período. Porcentualmente la reducción de la pobreza en el área rural es mayor, debido a que ésta se reduce en 22,0 p.p mientras que la pobreza urbana se reduce tan solo en 11,1 p.p. Por su parte, la pobreza extrema tiene un comportamiento similar, es decir, la pobreza extrema rural es mayor que la pobreza extrema urbana. Dentro del período de 2007-2017, la reducción de la pobreza extrema rural es de 15,4 p.p mientras que la pobreza extrema urbana se reduce en 4,6 p.p.

Tabla 7. Características geográficas

Tipo	Años	Urbano	Rural	Quito	Guayaquil	Cuenca	Machala	Ambato
Pobreza	2007	24,3%	61,3%	11,1%	18,9%	12,8%	22,8%	14,2%
	2017	13,2%	39,3%	7,3%	9,6%	4,0%	13,6%	11,3%
Pobreza extrema	2007	7,9%	33,3%	3,4%	6,1%	3,3%	6,8%	3,7%
	2017	3,3%	17,9%	2,3%	1,3%	0,9%	2,7%	3,6%

Fuente: INEC

Elaboración: José Luis Valencia

Al analizar las cinco principales ciudades, se puede observar en la tabla N° 7, que la ciudad con mayor incidencia de pobreza para el año 2007 es la de Machala (22,8%), siguiéndole la ciudad de Guayaquil (18,9%), lo interesante es que ambas ciudades están ubicadas en la región de la costa ecuatoriana¹². En el año 2017, el comportamiento cambia, a pesar de que Machala sigue siendo la ciudad con mayor incidencia (13,6%), la segunda ciudad con mayor incidencia es la de Ambato (11,3%). Por su parte, el comportamiento de la pobreza extrema es similar en este período. La ciudad con mayor incidencia de pobreza extrema en el 2007 fue la de Machala (6,8%), siguiéndole la ciudad de Guayaquil (6,1%). En

¹² Los datos de la sexta ronda de la ECV reflejan que las regiones de la Amazonía y la costa ecuatoriana son las que más incidencia de pobreza tienen en el 2014. Para este año, la Amazonía tenía una incidencia del 47,7% y la costa de 24,8%, mientras que la región sierra tenía una incidencia de 24,5%.

el año 2017 los resultados cambian, dando como resultado que la ciudad con mayor incidencia de pobreza extrema sea la de Ambato (3,6%).

Al comparar los resultados de reducción de la pobreza entre las ciudades principales, se refleja que la ciudad que más redujo la pobreza dentro de este período fue la de Guayaquil, llegando a una reducción de 9,3 p.p; a ésta ciudad le sigue Machala con una reducción de 9,2 p.p. Por su parte, el comportamiento de reducción de la pobreza extrema es igual en este período, Guayaquil logra una reducción de pobreza extrema de 4,8 p.p, mientras que la ciudad de Machala alcanza una reducción de 4,1 p.p.

El análisis de la pobreza por características geográficas ayuda a entender el comportamiento de la pobreza en el territorio ecuatoriano. Efectivamente existió una reducción de la pobreza y pobreza extrema a nivel nacional durante el período 2007-2017, no obstante, el porcentaje de reducción de la pobreza varía si se comparan las diferentes ciudades, regiones (costa, sierra, amazonía, insular) o zonas (urbanas o rurales).

1.2. Demografía de los hogares

El análisis de la demografía de los hogares describe varias características de la pobreza ecuatoriana a partir de la estructura etaria. Se comparan diversos factores entre la población pobre y no pobre como: rangos de edad, edad promedio, tamaño del hogar y la jefatura femenina. La comparación se hace considerando los datos de la quinta y sexta ronda de la ECV.

Los datos de la demografía de los hogares han cambiado durante este período, véase en la tabla N° 8. Para el año 2014 el 43% de la población pobre en Ecuador tenía menos de 14 años, al comparar con los datos del año 2006, se refleja que este grupo etario sigue siendo el más pobre, pero ha existido una reducción de 1,1 p.p. Esto resulta alarmante por dos factores, uno de ellos es porque parte de este grupo etario está conformado por niños que son vulnerables frente al problema de la pobreza y el otro factor es el intergeneracional que agrava el círculo vicioso de la pobreza. Respecto a esto Castillo & Andrade mencionan que: “La niñez es la etapa más vulnerable y las privaciones actuales condicionan la pobreza de generaciones futuras” (Castillo & Andrade, 2016, pág. 129).

La edad promedio de una persona pobre en Ecuador para el 2006 es de 23 años, estos datos se mantienen constante para el año 2014. Además, una característica de los hogares pobres en Ecuador durante el año 2006 es que se conforma por cinco integrantes, este dato también se mantiene constante para el 2014. Al comparar los datos del tamaño del hogar pobre y no pobre, se identifica que el segundo siempre se conforma por un número mayor de integrantes dentro del hogar, esto es un patrón de muchos de los países de América Latina.

Según Castillo & Andrade (2016), varios estudios afirman que el nivel de bienestar de un hogar puede ser influenciado positivamente por una jefatura femenina, es decir, si el jefe del hogar es una mujer. En el caso de Ecuador, existe un incremento de esta variable tanto en los hogares pobres como no pobres, siendo más rápido en los segundos hogares. Para el año 2006 el 19,4% de los hogares pobres tenían a mujeres asumiendo la responsabilidad de su hogar, el resultado para el 2014 cambia, existiendo un incremento de 3,3 p.p. Véase en la tabla N° 8.

Tabla 8. Demografía de los hogares, en porcentajes, años e integrantes

Estructura etaria	Años			
	2006		2014	
	Pobre	No Pobre	Pobre	No Pobre
Menos de 14 años (%)	44,1	29,0	43,0	27,1
15 a 24 años (%)	18,2	18,3	17,8	17,1
25 a 44 años (%)	21,8	28,8	23,4	28,6
45 a 64 años (%)	10,8	17,0	10,4	18,9
Más de 65 años (%)	5,1	6,9	5,5	8,3
Edad promedio (años)	23,3	29,5	23,9	31,3
Tamaño del hogar (integrantes)	5,3	3,6	5,0	3,4
Jefatura femenina (%)	19,4	21,6	22,7	27,4

Fuente: Reporte de pobreza por consumo Ecuador 2006-2014
Elaboración: José Luis Valencia

1.3. Pobreza por grupos étnicos

Ecuador es un país que cuenta con diversos grupos étnicos: indígena, afro ecuatoriano, montubio, mestizo y blanco. Gran parte de la población ecuatoriana es mestiza, esto se corrobora con los datos del Censo de Población y Vivienda del 2010, donde más del 70% de la población ecuatoriana se consideró parte de este grupo étnico (INEC, 2010). No obstante, al comparar el nivel de incidencia de pobreza de este grupo étnico con otros grupos, se refleja que su incidencia no es tan alta. Para el año 2014, el 21,2% de la población mestiza ecuatoriana se encontraba bajo situación de pobreza, existiendo una reducción de 13,6 p.p desde el año 2006. Véase en la tabla N° 9.

Históricamente la población indígena es la que más incidencia de pobreza ha tenido, es decir, es el grupo étnico más pobre en Ecuador. Para el año 2014, el 64,8% de la población indígena se encontraba bajo la situación de pobreza, reflejando a penas una reducción de 6,1 p.p durante el período 2006-2014. El segundo grupo étnico más pobre es la población afro ecuatoriana con una incidencia de pobreza de 29,6% en el año 2014. Según el datos del Censo de Población y Vivienda del 2010, el el 7,2% de la

población ecuatoriana era parte de este grupo étnico (INEC, 2010). En cuanto a pobreza se refiere, este grupo refleja una reducción de 19,3 p.p durante el mismo período. Véase en la tabla N° 9.

Al analizar la vulnerabilidad, se puede identificar que los grupos étnicos más vulnerables son los correspondientes a la población indígena y afro ecuatoriana. Estos resultados desfavorables en ambos grupos étnicos, que han conllevado a una exclusión y discriminación social histórica, se explican por prácticas de explotación en el período colonial y que han tenido rezagos en la actualidad, estos han sido mermados en el tiempo por la luchas sociales de ambos grupos étnicos (CEPAL, 2005).

Tabla 9. Pobreza por grupos étnicos

Etnia	Años	
	2006	2014
Indígena	70,9	64,8
Afroecuatoriano	48,9	29,6
Montubio	n,d ¹³	37,5
Mestizo	34,8	21,2
Blanco	31,5	17,7

Fuente: Reporte de pobreza por consumo Ecuador 2006-2014

Elaboración: José Luis Valencia

Según la técnica de descomposición por grupos utilizada por Castillo & Andrade (2016), el grupo étnico que más aportó en la reducción de la pobreza durante este período fue el de la población mestiza, esto se explica por la mejora de las condiciones de vida de los mismos.

1.4. Estructura educativa

Según Castillo & Andrade (2016), el nivel educativo de la población está relacionado con el nivel del bienestar del mismo y también con la pobreza. La educación resulta importante por lo retornos futuros que ésta puede generar a la sociedad. Dentro de esta sección se analiza la estructura educativa de la población pobre y no pobre, considerando varios niveles educativos (primaria, secundaria y superior) y también los años de escolaridad promedio.

La característica más notable de la población pobre es que ésta es la que más bajos niveles educativos tiene, véase en la tabla N° 10. Para el año 2014, el 51,4 % de la población pobre solo alcanzaba la educación primaria mientras que un muy bajo grupo de la población pobre (2,8%) alcanzaba el nivel de educación superior. Al comparar con los datos de la población no pobre, se refleja que este grupo alcanza mayores niveles educativos para el año 2014, teniendo un 23,3% de la población que accede al nivel de

¹³ Información no disponible

educación superior, existiendo una brecha de 20,5% entre la población no pobre y pobre que accede a la educación superior.

Los años de escolaridad promedio son mayores en la población no pobre, si se compara la población de 15 a 24 años, se demuestra que para el año 2014 la población no pobre tiene en promedio dos años más de escolaridad, esto resulta una ventaja en la formación de capital humano para este grupo de la población y una desventaja en los rendimientos futuros en la población pobre.

Tabla 10. Estructura educativa

Estructura educativa	Años			
	2006		2014	
	Pobre	No Pobre	Pobre	No Pobre
Ninguno	11,7	3,6	9,3	3,4
Primaria o menos	57,2	30,1	51,4	28,5
Secundaria	28,5	40,7	36,5	44,8
Superior	2,6	25,7	2,8	23,3
Años de escolaridad promedio				
15 a 24 años de edad	8,4	11,3	9,7	11,8
25 a 44 años de edad	7,4	11,8	7,9	12,0
45 a 64 años de edad	4,5	9,6	5,3	10,0
65+ años de edad	2,3	6,1	2,5	6,8

Fuente: Reporte de pobreza por consumo Ecuador 2006-2014

Elaboración: José Luis Valencia

Los datos entre en el 2006 y 2014, reflejan una mejora en los niveles educativos y en los años de escolaridad promedio para la población pobre y no pobre, esto se explica por el aumento de las tasas de matriculación dadas por un mayor acceso a la educación. Es importante destacar que durante este período existió un cambio en la constitución, declarando en el 2008 el acceso universal a la educación y la obligatoriedad en los niveles inicial, básico y bachillerato (Artículo 28 de la Constitución de la República del Ecuador, 2008).

1.5. Características laborales

En esta sección se analiza las características laborales de la Población en Edad de Trabajar (PET), este grupo de población comprende a las personas cuya edad se encuentra entre los 15 años y más. Según Castillo & Andrade (2016), existe una relación directa entre la situación de pobreza del hogar y la PET. En la tabla N° 11, se puede evidenciar que existen mejores condiciones en el mercado laboral para la población no pobre en comparación con la pobre, esta situación se mantiene constante en el período

2006-2014 con leves mejorías. Por ejemplo, en el caso de la categoría de “Empleado asalariado”, para el 2014 existe una mayor participación de los empleados no pobres (37,9%), en comparación con los pobres (33,6%).

Tabla 11. Características laborales de las personas en edad de trabajar, en porcentajes

Estructura ocupacional	Años			
	2006		2014	
	Pobre	No Pobre	Pobre	No Pobre
Empleado asalariado	34,7	37,2	33,6	37,9
Independiente	24,0	26,0	23,5	23,4
No remunerado	14,7	8,3	13,6	6,3
Desempleado	3,0	3,0	2,5	3,2
Inactivo	23,6	25,5	26,8	29,3
Estructura sectorial				
Agricultura	50,5	17,5	52,5	19,3
Minería	0,4	0,5	0,6	0,7
Manufactura	9,9	12,4	9,2	12,7
Comercio	12,5	25,0	9,6	20,7
Construcción	7,0	5,4	9,3	5,9
Servicios	19,8	39,2	18,8	40,8

Fuente: Reporte de pobreza por consumo Ecuador 2006-2014
Elaboración: José Luis Valencia

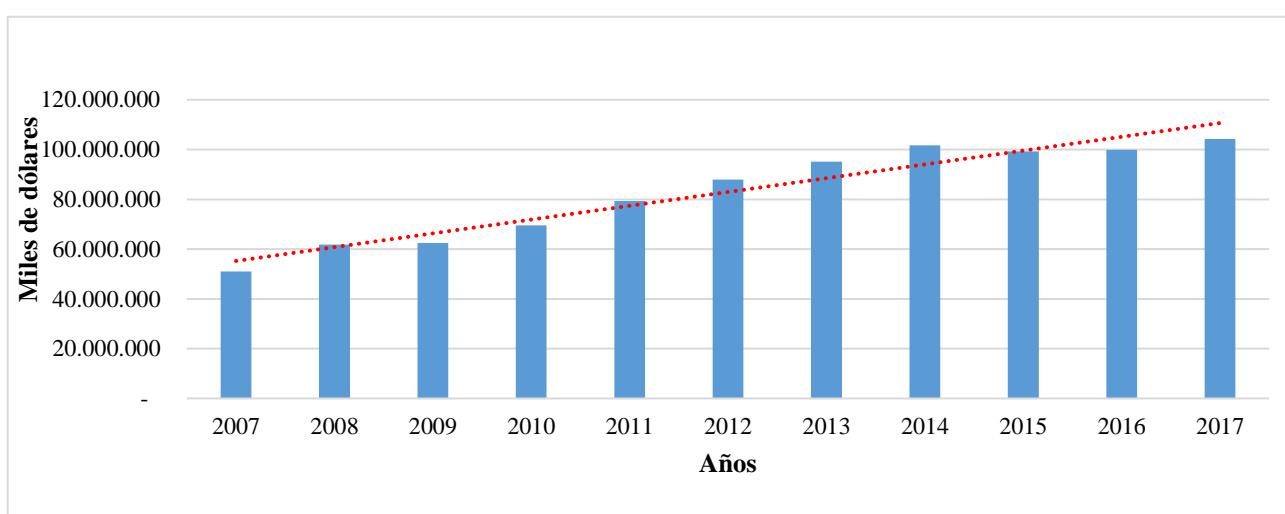
Al analizar la estructura sectorial se evidencia que gran parte de la población pobre se dedica a la agricultura durante el período 2006-2014, teniendo un aumento de 2,0 p.p. Por su parte la población no pobre tiene mayor participación en el área de servicios. Estos resultados se explican porque en la agricultura se requiere mano de obra menos cualificada, mientras en el sector de los servicios pasa lo contrario.

2. Análisis Macroeconómico

Históricamente Ecuador se ha caracterizado por ser una economía pequeña que produce materias primas, y sus ciclos económicos han dependido del comportamiento del comercio internacional y específicamente de los precios de los bienes primarios como el cacao, banano y el petróleo. Entre las principales características y acontecimientos antes del período 2007-2017 están: la inestabilidad económica y política, crisis financiera de 1999, dolarización en el año 2000, alta tasa de desempleo, gran incidencia de pobreza y la volatilidad de los precios del petróleo.

El período 2007-2017 en Ecuador se caracteriza por tener varios cambios políticos, económicos y sociales. Es un período de estabilidad política y a partir del cambio en la Constitución de la República en el 2008, se puede entender que la perspectiva de desarrollo del gobierno de turno era diferente, orientada hacia el Buen Vivir (Sumak Kawsay)¹⁴ dando prioridad al desarrollo social. Según León el Buen Vivir es: “El goce efectivo de los derechos de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, en un marco de democracia participativa, en el que prevalece el bien común, el interés general y la convivencia armónica ciudadana y con la naturaleza” (León, 2016, pág. 345). La noción del Buen Vivir fue recogida por primera vez en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 (SENPLADES, 2007). En el gráfico N° 3, se puede observar el comportamiento del PIB durante éste período.

Gráfico 3. Evolución del Producto Interno Bruto ecuatoriano 2007-2017



Fuente: BCE
Elaboración: José Luis Valencia

En el ámbito económico se analiza que el Estado retoma su presencia en la economía a partir de éste período, aplicando varias políticas que influyeron en el país. En la tabla N° 12, se observa que el PIB en Ecuador para el año 2007 es de 51.007,77 millones de dólares para una población de 13,6 millones de habitantes, esto da como resultado un PIB per cápita de 3.567,8 dólares, en teoría, ésta sería la cantidad que cada ciudadano debería tener, sin considerar temas de distribución del ingreso o desigualdad. Según datos del Fondo Monetario Internacional (FMI) la economía creció un 1,9% durante el 2007, tuvo un comportamiento similar al de la región, donde el crecimiento se explica por la demanda interna, incremento de los precios de alimentos y energía.

¹⁴ Cosmovisión ancestral kichwa del Buen Vivir.

Al analizar el mercado laboral en el 2007, se puede observar que no hay un mal escenario para este año. La Población Económicamente Activa (PEA)¹⁵, era de 6,3 millones de habitantes, correspondiente al 46,3% de la población total. El 95% de la PEA contaba con empleo y el 43,2% tenía un empleo adecuado. La tasa de subempleo era del 18,2% mientras que el desempleo se ubicó en un 5%. Por su parte, el Salario Básico Unificado (SBU) para este año se ubicó en 170 dólares. En cuanto a la seguridad social, el 16,3% de la población estaba afiliada a la seguridad social. Véase en la tabla N° 12.

En el 2008 se aprobó la nueva carta magna, incrementándose el rol del Estado. Dentro de este año algunos indicadores macroeconómicos mejoran, por ejemplo: el PIB alcanzó un crecimiento del 6,5%, esto se explica por el aumento de los precios de los productos primarios, sobre todo, el precio del barril del petróleo que paso de 59,9 dólares por barril en 2007 a 83 dólares en 2008¹⁶. Además, éste crecimiento se liga al dinamismo del sector de la construcción, los servicios, la industria manufacturera y los servicios de la administración pública (CEPAL, 2009). La situación en el mercado laboral empeora levemente, el desempleo aumenta 1,0 p.p. No obstante, el SBU de este año se incrementa a 202 dólares y existe un incremento del número de afiliados a la seguridad social. Respecto a éste último, es importante indicar que uno de los cambios que se dieron dentro de la constitución del 2008, es que la seguridad social se establece como un derecho irrenunciable de todas las personas (Artículo 34 de la Constitución de la República del Ecuador, 2008).

La crisis financiera internacional del 2009¹⁷ repercute sobre Ecuador y hace que la economía se desacelere y los indicadores macroeconómicos se degraden. Según el Banco Central del Ecuador (BCE), el crecimiento del PIB para este año fue de 0,36%, y se debió a varios factores como: el incremento del consumo del gobierno, el decrecimiento de las exportaciones y las importaciones. El decrecimiento de las exportaciones se registró principalmente en el petróleo y productos alimenticios diversos, mientras que en las importaciones los rubros que se redujeron fueron: maquinaria y equipo, productos químicos y transporte. (BCE, 2010). Durante este año, el gobierno central puso en marcha un plan anticrisis, es decir, tomo medidas contra cíclicas, invirtiendo 1.782 millones de dólares¹⁸ a la inversión pública en infraestructura y a operaciones de comercio exterior (Guadalupe & Chafla, 2017).

¹⁵ Son las personas de 15 años y más que trabajaron al menos 1 hora en la semana de referencia o aunque no trabajaron, tuvieron trabajo (empleados); y personas que no tenían empleo pero estaban disponibles para trabajar y buscan empleo (desempleados) (INEC, 2017) .

¹⁶ Es importante destacar que para este año se da un incremento del valor de las exportaciones de petróleo, esto se explica por el efecto del aumento de los precios más no por la cantidad exportada.

¹⁷ Se origina en el 2008 con la quiebra de Lehmann Brothers, institución financiera de Estados Unidos. Esto fue producto de la crisis de subprimes.

¹⁸ El dinero fue obtenido de las reservas internacionales.

Guadalupe & Chafla (2017), mencionan que Ecuador enfrentó los efectos negativos de la crisis del 2009 por dos factores: 1) fuerte crecimiento del PIB antes de la crisis, y 2) la corta duración de la caída de los precios de las materias primas. El segundo factor se debe principalmente al aumento de la demanda de alimentos de parte de China. Luego de este impacto de la crisis, la economía ecuatoriana retoma su senda de crecimiento en el año 2010. Según el BCE, dentro de este año la economía ecuatoriana creció 3,58% y todas las actividades económicas presentaron crecimientos. Además, para el cuarto trimestre de este año la balanza comercial registra una recuperación con respecto al anterior período (BCE, 2010). El mercado laboral también se recupera, reduciéndose la tasa de desempleo en 1,5 p.p respecto al año anterior.

El panorama económico en la región en el año 2011 es favorable, mostrándose tasas de variación positivas en los países como: Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Uruguay. En el caso de Ecuador, la economía registró una tasa de crecimiento del 7.8%, esta es la tasa de crecimiento más alta que se registra durante el período 2007-2017 (BCE, 2012). Las industrias que mayormente contribuyeron al crecimiento de la economía ecuatoriana fueron: construcción, otros servicios, comercio y la manufactura. Según Ray & Kozameh, el auge del sector de la construcción en el 2011 se debe a dos factores: 1) la expansión del acceso a la financiación de la vivienda a través de los programas del bono de la vivienda, y 2) los préstamos hipotecarios en condiciones favorables emitidos por IESS (Ray & Kozameh, 2012). Además, la inflación anual del Ecuador (5,53%), se sitúa por debajo del promedio (7,35%), y de la mediana (5,80%), de los países analizados por el BCE. Además, en este año Bermudas se convirtió en el país con mayor inversión extranjera directa, destinando su inversión a la rama de explotación de minas y canteras (BCE, 2011). La tasa de desempleo se ubica en 4,2% para este año y la de subempleo 10,7%.

En el año 2012 la economía ecuatoriana ya no superó el crecimiento del año anterior, su PIB se ubicó en 87.924,54 millones de dólares, teniendo una tasa de crecimiento de 5,1% respecto al año anterior. No obstante, su tasa de crecimiento se ubicó por encima de la tasa de la región¹⁹ (BCE, 2013). Por su parte para el año 2013, el PIB tuvo un crecimiento anual de 4.5%, éste crecimiento se explica mayoritariamente por el desempeño del sector no petrolero. La construcción sigue siendo la actividad económica que más contribuye al crecimiento del PIB (BCE, 2014).

Dentro del período de análisis el PIB alcanzó su segundo valor más alto en el año 2014, sumando la cantidad de 101.726,33 millones de dólares, dando como resultado una tasa de crecimiento del PIB de 3,8%. Para este año Ecuador se ubicó entre los 4 países de mayor crecimiento en América del Sur y en el grupo de economías con mayor crecimiento en América Latina. El resultado favorable de este año se

¹⁹ La tasa de crecimiento del PIB de la región en el año 2012 fue de 3,7% (BCE, 2013).

explica en gran medida por el desempeño de la economía no petrolera (construcción, manufactura, comercio, entre las más importantes). Además, la tasa de variación anual se determinó por el crecimiento del gasto del consumo final de los hogares, las exportaciones y la inversión (BCE, 2015)²⁰. La tasa de desempleo durante este año fue la más baja, ubicándose en el 3,8% y el subempleo en 12,9% con un SBU de 340 dólares. Es importante destacar que durante el año 2014, se da mayor prioridad a la reducción de la pobreza y la desigualdad, creándose la Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza (ENIEP), liderada por la SENPLADES.

A partir del 2014, los precios internacionales del petróleo han presentado una tendencia a la baja, determinados principalmente por un exceso de oferta en el mercado internacional (BCE, 2017). Esto afecta a la economía en el año 2015, donde se registra la tasa de crecimiento de la economía más baja. Durante este año, el PIB alcanzó la cantidad de 99.290,38 millones de dólares. Este resultado se explica mayoritariamente por el desempeño del Gasto de Consumo Final del Gobierno General (BCE, 2016). Dentro de este año, se aplicaron medidas proteccionistas a la economía por la apreciación del dólar, una de ellas fue gravar al 7% las importaciones provenientes de Perú y con 21% las de Colombia, debido a la devaluación de la moneda de estos países vecinos.

La economía ecuatoriana se contrae en 1,5% en el año 2016, prácticamente la actividad económica se ve afectada por cuatro factores: 1) terremoto del 16 de abril, 2) caída del precio del petróleo, 3) apreciación del dólar, 4) contingencias legales²¹, estos explican la desaceleración económica durante este año (América Economía, 2017). Respecto al terremoto, fue un fenómeno natural que ocasionó muchos muertos, pérdidas materiales y miles de personas albergadas; las provincias más afectadas fueron Manabí y Esmeraldas. En comparación con el año 2015, la tasa de desempleo aumentó en 0,4 p.p ubicándose en 5,2% , por su parte el subempleo se ubicó en 19,9%.

Para el año 2017 se refleja una recuperación en la economía ecuatoriana. El PIB en el año 2017 registró un crecimiento en términos reales de 3.0 %. Este dinamismo se explica principalmente por el aumento del Gasto del Consumo Final de los Hogares, el Gasto de Consumo Final del Gobierno General y las Exportaciones (BCE, 2018). En términos nominales, el PIB alcanzó su valor más alto durante la década de 2007-2017, teniendo un valor de 104.295,86 millones de dólares. Las actividades económicas que mayor crecimiento registraron fueron: acuicultura y pesca de camarón, refinación de petróleo El desempleo se reduce 0,6 p.p respecto al año anterior y el salario básico se ubica en 375 dólares.

²⁰ El indicador de la economía petrolera tuvo una contribución de -0,29

²¹ Esto se relaciona con el pago que realizó el país a petroleras por fallos adversos en arbitrajes internacionales (América Economía, 2017)

Tabla 12. Variables macroeconómicas de Ecuador 2007-2017

Variables	Años											Medición
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
PIB	51.007.777	61.762.635	62.519.686	69.555.367	79.276.664	87.924.544	95.129.659	101.726.331	99.290.381	99.937.696	104.295.862	Miles de dólares
PIB PC	3.567,8	4.249,0	4.231,6	4.633,6	5.200,6	5.682,0	6.056,3	6.377,1	6.124,5	6.060,1	6.213,5	Miles de dólares
Población	13.682.302	13.878.704	14.081.060	14.279.685	14.478.129	14.682.556	15.872.755	16.148.648	16.404.531	16.714.929	16.961.926	Millones de habitantes
Salario Básico Unificado	170	202	218	240	264	292	318	340	354	366	375	Dólares
Población Económicamente Activa	6.336.029	6.385.421	6.548.937	6.436.257	6.581.621	6.701.014	6.952.986	7.194.521	7.498.528	7.874.021	8.086.048	Millones de habitantes
Población con empleo	95,0%	94,0%	93,5%	95,0%	95,8%	95,9%	95,8%	96,2%	95,2%	94,8%	95,4%	Porcentaje
Población con empleo adecuado	43,2%	44,8%	39,2%	44,7%	45,5%	46,5%	47,9%	49,3%	46,5%	41,2%	42,3%	Porcentaje
Población en Subempleo	18,2%	15,0%	16,4%	13,8%	10,7%	9,0%	11,6%	12,9%	14,0%	19,9%	19,8%	Porcentaje
Población en Desempleo	5,0%	6,0%	6,5%	5,0%	4,2%	4,1%	4,2%	3,8%	4,8%	5,2%	4,6%	Miles de habitantes
Afiliados a la Seguridad Social	2.235.821	2.521.259	2.748.554	3.076.093	3.538.652	3.868.877	4.070.507	4.277.415	4.316.057	4.328.872	4.347.615	Millones de habitantes

Fuente: BCE, Banco Mundial, INEC, IESS
Elaboración: José Luis Valencia

De manera general, las variables macroeconómicas reflejan una mejora durante el período 2007-2017. La economía ecuatoriana sigue siendo una economía pequeña que depende del comercio internacional y sobre todo de las exportaciones y el precio del crudo. El Estado juega un papel importante en la economía dentro este período, incentivando la inversión social y el cambio de la matriz productiva hacia un modelo de desarrollo enfocado en el Buen Vivir. Los acontecimientos que caracterizan este período son: 1) Cambio constitucional en el 2008, 2) volatilidad de los precios del petróleo, 2) crisis financiera de 2009 y 3) terremoto del 16 de abril de 2016.

Como se mencionó al inicio del análisis macroeconómico, el gobierno durante el período 2007-2017, puso gran atención en la inversión social, por ésta razón es importante ver el comportamiento durante el período de estudio.

2.1. Gasto Social

El gasto social es considerado como las erogaciones destinadas a financiar la política social, sus proyectos y programas. Para la CEPAL, existe un debate respecto a la concepción del término considerando que este debe ser llamado “inversión social”, debido al impacto que tiene en tres dimensiones: en lo social, en lo económico y en lo redistributivo. Además, se considera que esta inversión tiene retornos que ayudan al desarrollo de capacidades humanas de la sociedad (CEPAL, 2015).

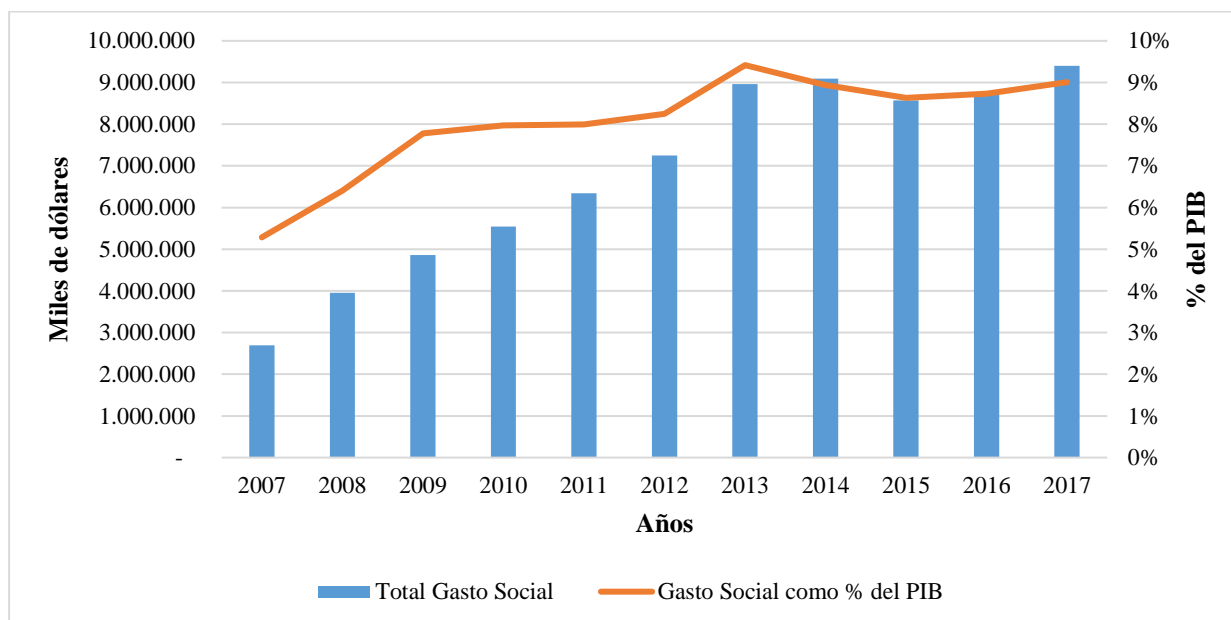
La inversión social considera varios aspectos como: la educación, salud y el aspecto laboral. Desde el punto de vista de la educación, la inversión dentro de esta área produce mejor formación de los ciudadanos, aumentando su posibilidad de acceso a empleos productivos y también la participación en la vida política y social. La inversión en el sistema de salud, permite una vida más larga y de calidad para los ciudadanos. Por su parte, dentro del aspecto laboral, se consideran las prestaciones por desempleo y el salario mínimo que ayudan a reducir la pobreza (CEPAL, 2015).

En el caso de Ecuador el gasto social corresponde a: “Las erogaciones correspondientes a cinco sectores: Educación, Bienestar social, Trabajo, Salud y Desarrollo Urbano y Vivienda” (BCE, 2007, pág. 61). El Ministerio Coordinador de Desarrollo Social y el Ministerio de Finanzas de Ecuador definen a la inversión social como: “Los esfuerzos fiscales del Estado, orientados a mejorar las condiciones para el desarrollo, promoción y creación de capital humano y social, para elevar los estándares de vida y reducir los niveles de pobreza y desigualdad” (Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, 2011).

Durante el período 2007-2017 se puede observar que ha existido un incremento del presupuesto destinado a la inversión social, en total durante este período el gasto social incremento en un 249%, debido a que en el año 2007 el presupuesto destinado a este sector fue de 2.695,82 millones de dólares

mientras para el año 2017 fue de 9.398,16 millones de dólares. En total durante todo este período se invirtió un total de 75.389,52 millones de dólares. En promedio, el gasto social como porcentaje del PIB fue de 8,04% durante el período 2007-2017. Véase en el gráfico N°4.

Gráfico 4. Evolución del Gasto Social ecuatoriano durante el período 2007-2017



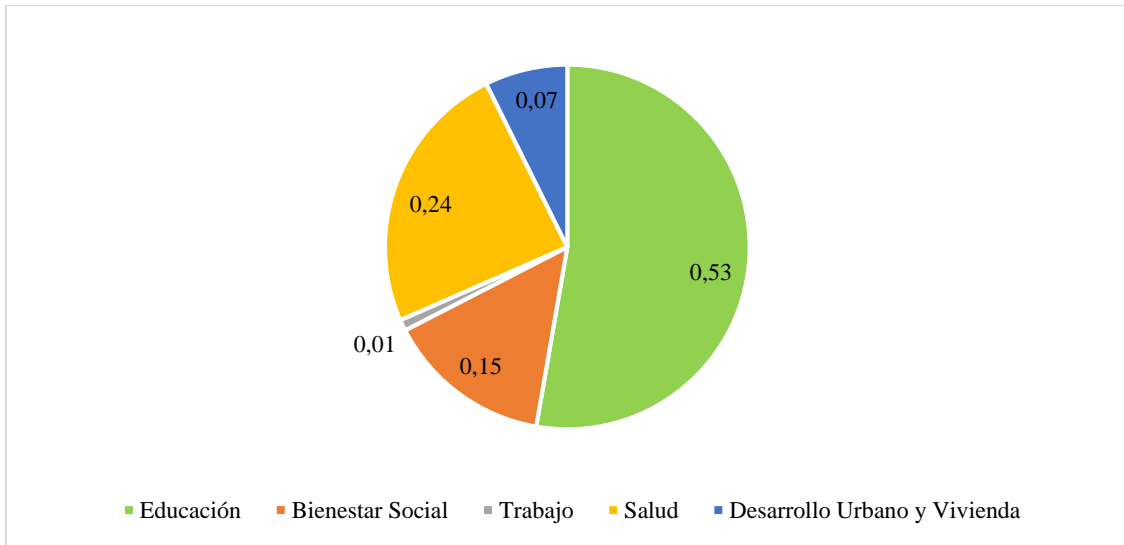
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas
Elaboración: José Luis Valencia

Durante este período, la inversión social del gobierno central se destinó en gran parte al sector de la educación, la participación de este sector en la inversión social total fue de 53%. A éste sector le sigue el de la salud, con una participación del 24%, Bienestar Social²² (15%), Desarrollo Urbano y Vivienda (7%) y la el sector Trabajo (1%). En promedio la inversión social como porcentaje del PIB fue de 8%, alcanzando su participación más alta en el año 2013 (9,42%). Véase en el grafico N° 5.

La CEPAL indica que el peso que se destina al gasto social como porcentaje del PIB depende de varios variables económicas, políticas y sociales. La variable que más ha influido históricamente son los ingresos fiscales. Además, existen diversas estrategias que algunos países de América Latina han utilizado para garantizar el financiamiento de este gato, una de ellas es el establecimiento dentro de sus constituciones de un piso mínimo de financiamiento para las áreas de salud, educación o ambas, esto se ve en los siguientes países: Colombia, Costa Rica, Ecuador, Paraguay y Argentina. Esto resulta negativo pues permite que el gasto social disminuya cuando se reduce el PIB (CEPAL, 2015).

²² Corresponde fondos para una variedad de proyectos, incluyendo al Bono de Desarrollo Humano y otros programas de transferencias (Ray & Kozameh, 2012).

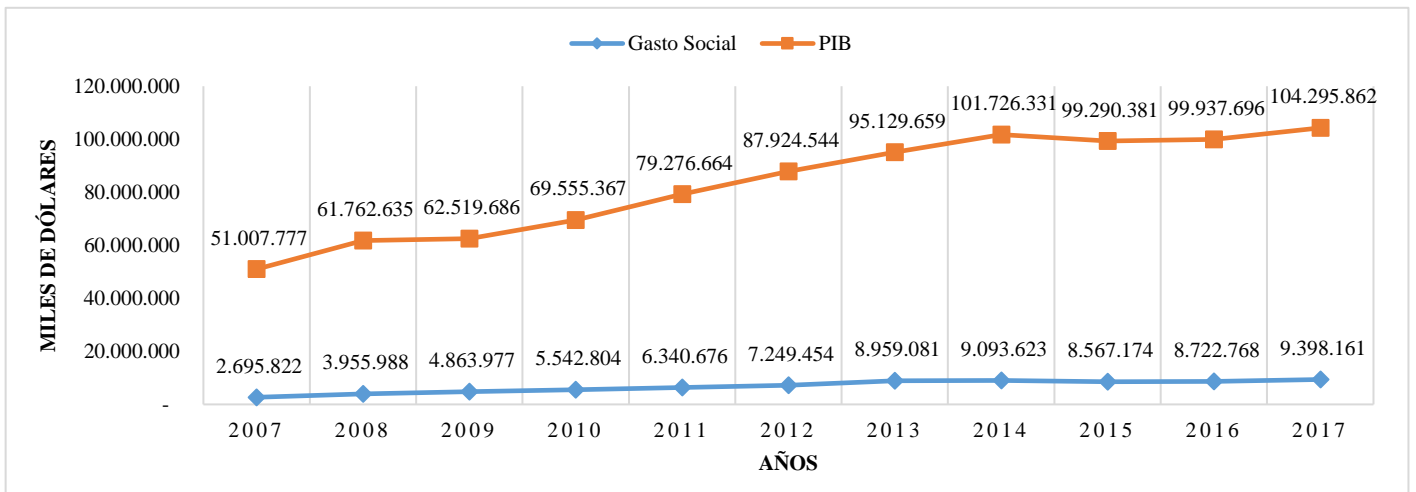
Gráfico 5. Participación de los sectores en el Gasto Social ecuatoriano 2007-2017



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas
Elaboración: José Luis Valencia

Al comparar la evolución del gasto social con la evolución del PIB durante este período se puede reflejar la existencia de un comportamiento pro-cíclico, el gasto social ha aumentado a medida que se incrementa la producción de bienes y servicios en Ecuador. En el gráfico N° 6 se refleja que el gasto social alcanza un primer punto máximo en el año 2014 al igual que el PIB, luego empieza a reducirse progresivamente alcanzando un segundo punto máximo en el año 2017 al igual que el PIB.

Gráfico 6. Evolución del Gasto Social vs PIB 2007-2017



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas
Elaboración: José Luis Valencia

El aumento del PIB hace que se incrementen los ingresos fiscales, por lo cual el gobierno puede destinar más recursos a la inversión social. Lamentablemente Ecuador es una de los países de la región que padece de la llamada “pereza tributaria”, esto se explica por la despreocupación de realizar esfuerzos de recaudación tributaria en otros sectores de la economía²³ y no solo recaudar ingresos fiscales gracias a los recursos no renovables (CEPAL, 2015).

El marco teórico de la disertación refleja la importancia de la inversión pública de educación como una medida para reducir la pobreza. Durante el período 2007-2017, se puede observar que el gobierno central aplicó varias políticas para reducir la pobreza y además de ello priorizó el gasto social, sobre todo el gasto destinado al sector de la educación. Además, este primer capítulo da ciertas luces de la relación entre la pobreza y la inversión pública en educación.

Al ser una variable de interés, la inversión pública en educación se detallará más a fondo dentro del capítulo 2, analizando su evolución y los programas y proyectos del gobierno central en materia de educación que pudieron tener efectos en la reducción de la pobreza en Ecuador durante el período 2007-2017.

²³ Ejemplos de estos pueden ser: luchar contra la evasión tributaria, aumentar la base tributaria de los impuestos, realizar reformas tributarias, entre otros.

CAPÍTULO II: *Evolución de la inversión en Educación en Ecuador*

En el presente capítulo, se presenta la evolución de la inversión pública en educación en Ecuador durante el período 2007-2017. Dentro de este capítulo se analizan varios aspectos del sector de la educación como: la estructura del sector y financiamiento, específicamente el financiamiento que obtiene el Ministerio de Educación (MINEDUC), los gastos que incurre dicho Ministerio tanto en los rubros de inversión y los corrientes. También se analizan los programas a los que se destina dicho fondo.

Además, se analizan los recursos que existen a nivel sector y a nivel de Ministerio, es decir, número de establecimientos educativos, número de estudiantes, número de docentes, entre otros factores, que permiten reflejar la importancia que ha dado el gobierno central al sector de la educación en Ecuador.

1. Estructura del sistema educativo

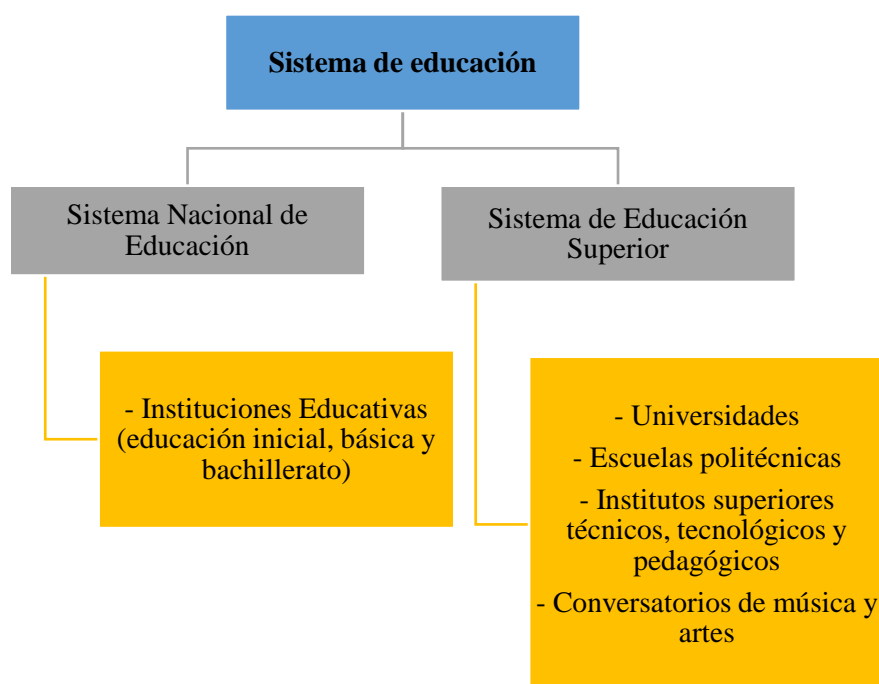
Según la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI), la educación: “Es un derecho humano fundamental garantizado en la Constitución de la República y condición necesaria para la realización de los otros derechos humanos” (Artículo 4 de la LOEI, 2011). En la Constitución de la República del Ecuador se establece que:

La educación es un derecho de las personas a lo largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado. Constituye un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal, garantía de la igualdad e inclusión social y condición indispensable para el buen vivir. Las personas, las familias y la sociedad tienen el derecho y la responsabilidad de participar en el proceso educativo (Artículo 28 de la Constitución de la República del Ecuador, 2008).

La educación en Ecuador se divide en dos sistemas, el Sistema Nacional de Educación (SNE) y el Sistema de Educación Superior (SES) y, como servicio público se brinda a través de instituciones públicas, particulares o fiscomisionales. El SNE es parte de Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social²⁴ y está bajo la rectoría del Estado mediante el MINEDUC, teniendo el control de la educación inicial, básica y bachillerato. Por su parte el SES, se encarga de educación superior y está articulado al SNE, y se rige por tres organismos públicos: 1) el Consejo de Educación Superior (CES), 2) Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT) y 3) Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior del Ecuador (CACES). Ambos sistemas tienen una integración diferente. Véase en la ilustración N° 4.

²⁴ “Es el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo” (Artículo 340 de la Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Ilustración 4. Estructura del sector de la educación en Ecuador



Fuente: Constitución de la República del Ecuador
Elaboración: José Luis Valencia

La educación en Ecuador puede ser pública, fiscomisional o particular. En el caso de la educación pública, ésta es laica en todos los niveles, obligatoria hasta el nivel básico y gratuita hasta el nivel de bachillerato y tercer nivel de educación superior (Constitución de la República del Ecuador, 2008). Es importante indicar que el SNE, ofrece dos tipos de educación: 1) escolarizada y 2) no escolarizada. La educación escolarizada, es acumulativa y al culminarla se obtiene un certificado o título; esta educación comprende a los niveles de educación inicial, básica y bachillerato. Por su parte, la no escolarizada no está relacionada con los currículos determinados por los niveles educativos (LOEI, 2011).

La educación inicial, comprende a un proceso de acompañamiento de desarrollo integral, de los niños y niñas desde los tres años hasta los cinco años de edad. La educación básica, está compuesta por diez años de atención obligatoria dividida en cuatro subniveles: 1) preparatoria (se ofrece preferentemente a los estudiantes de 5 años de edad), 2) básica elemental (se ofrece preferentemente a los estudiantes de 6 a 8 años de edad), 3) básica media (se ofrece preferentemente a los estudiantes de 9 a 11 años de edad) y 4) educación básica superior (se ofrece preferentemente a los estudiantes de 12 a 14 años de edad) (MINEDUC, s.f.). La educación básica desarrolla las capacidades, destrezas y habilidades de las niñas, niños y adolescentes desde los cinco años de edad en adelante. Mientras que la educación del bachillerato, se ofrece preferentemente a los estudiantes de 15 a 17 años de edad y brinda una formación general a las personas durante tres años, en base a un tronco común de asignaturas. Existen dos tipos de

bachillerato, el de ciencias y el técnico, estos son de libre elección por parte de los estudiantes. Además, el SNE acoge tres modalidades de educación: presencial, semipresencial y a distancia. (LOEI, 2011).

Existen tres tipos de instituciones educativas: públicas, fiscomisionales y particulares. Las instituciones públicas pueden ser fiscales o municipales, estas son gratuitas y laicas, cuentan con el financiamiento del Estado. Las instituciones fiscomisionales, pueden ser laicas o religiosas, estas instituciones cuentan con financiamiento total o parcial del Estado. Por su parte, las instituciones particulares son administradas por personas naturales o jurídicas de derecho privado, estas pueden ofrecer educación confesional o laica. El financiamiento de las instituciones privadas proviene del cobro de pensiones y matrículas (LOEI, 2011).

El presente capítulo analiza la educación pública, específicamente a la participación del Ministerio de Educación, debido a la importancia de la educación básica y de bachillerato, como una herramienta para superar la pobreza como se mencionó en el marco teórico de la disertación.

2. Financiamiento

La educación es parte del sector social, y constituye un área prioritaria de la política pública. El Estado se encarga del financiamiento del sector social con la finalidad de influir en las condiciones de bienestar de la población y en el desarrollo social (Ministerio de Finanzas del Ecuador, 2009). Además, el Estado debe asignar recursos públicos del Presupuesto General del Estado (PGE) hacia la educación inicial básica y el bachillerato. La asignación de recursos²⁵ debe hacerse de manera oportuna, regular y suficiente; considerando que al ser un área prioritaria puede ser financiada con ingresos permanentes²⁶ y no permanentes²⁷ (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

En el gráfico N° 7, se puede observar que el gasto público en educación tiene una tendencia creciente durante el período 2007-2017. Comenzando en el 2007 con un gasto de 1.383,63 millones de dólares y culminando el período con 4.812,47 millones de dólares, esto significa que el incremento del gasto destinado al sector de la educación fue de 248%. En total durante este período se invirtió una cantidad

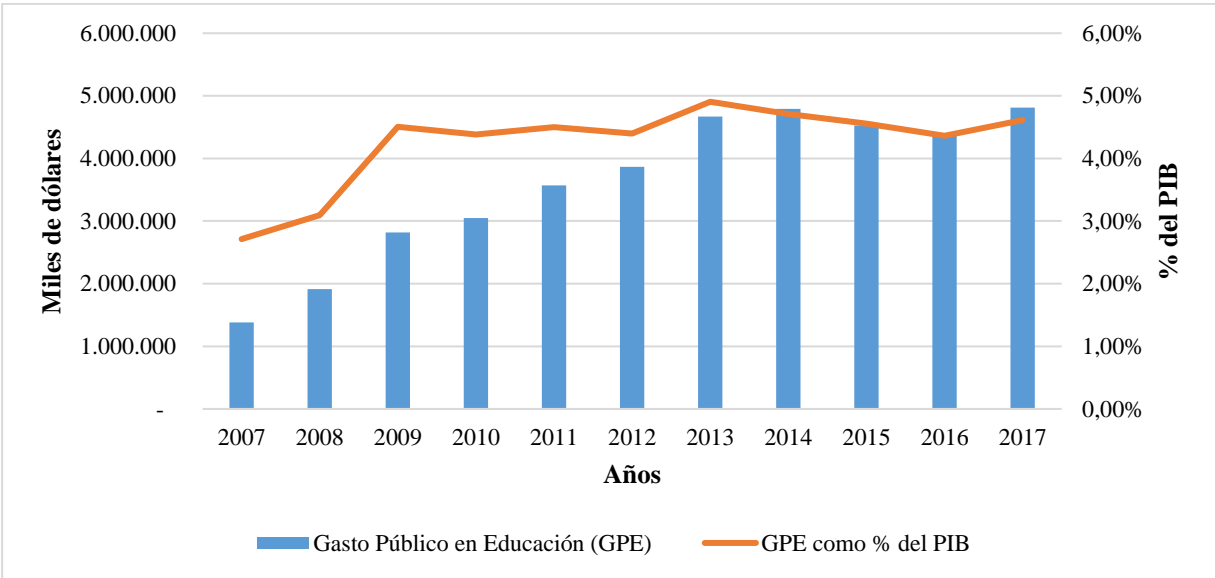
²⁵ En la Disposición Transitoria Decimoctava de la Constitución de la República se establece que la asignación de los recursos públicos destinados a la educación inicial, básica y bachillerato, deben tener incrementos anuales de al menos el 0,5% del PIB hasta alcanzar un mínimo del 6% del PIB (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

²⁶ Según el Ministerio de Finanzas los ingresos permanentes son: “Aquellos ingresos que se mantienen durante un período de tiempo, y son predecibles” (Ministerio de Economía y Finanzas, s.f.). Ejemplos de ingresos permanentes son: Impuesto a la Renta, ICE, IVA, Impuesto a la salida de divisas, entre otros

²⁷ Según el Ministerio de Finanzas los ingresos no permanentes son: “Aquellos ingresos no predecibles en el tiempo” (Ministerio de Economía y Finanzas, s.f.). Ejemplos de ingresos no permanentes son: ingresos petroleros, desembolso de créditos, venta de activos, entre otros.

de 39.753,50 millones de dólares. En los años 2014 y 2017, se presentan las erogaciones más grandes de este gasto, 4.792,19 millones de dólares y 4.812,47 millones de dólares, respectivamente; esto se relaciona con el comportamiento del PIB durante el período, es decir el gasto público en educación refleja un comportamiento pro-cíclico. En promedio, el gasto público en educación como porcentaje del PIB fue de 4,25% durante el período 2007-2017. Por su parte, el gasto público en educación promedio por habitante fue de 233,97 dólares en el mismo período.

Gráfico 7. Evolución del Gasto Público en Educación 2007-2017



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas
Elaboración: José Luis Valencia

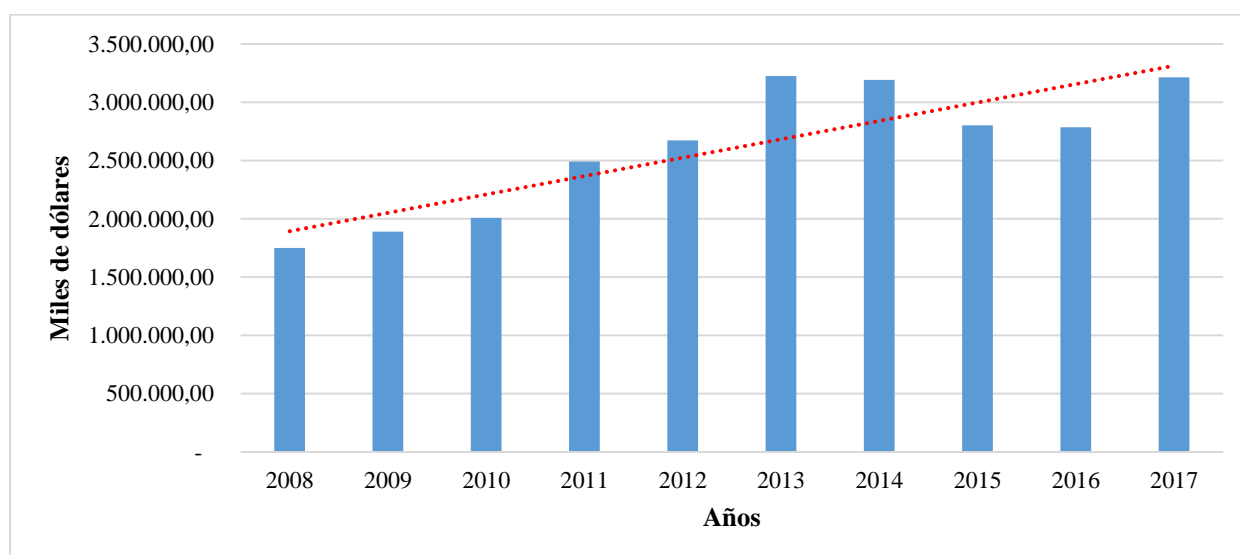
El gasto público en educación se ejecuta desde varias instituciones como: Ministerio de Educación, universidades, escuelas politécnicas, entre otros. Respecto al MINEDUC²⁸, ésta es la entidad que refleja un mayor gasto y esto se explica debido a que el SNE está bajo su responsabilidad. El comportamiento de su gasto es similar al del gasto público en educación, teniendo una tendencia creciente durante el período. En el año 2008 el gasto de la entidad fue de 1.751,52 millones de dólares mientras que en el año 2017 el gasto aumenta a 3.213,92 millones de dólares, es decir, hubo un incremento de 83,49% durante éste período. Véase en el grafico N° 8.

El gasto del MINEDUC se distribuye entre los siguientes grupos de gasto: gasto en personal, transferencias y donaciones para inversión, bienes y servicios de consumo, obras públicas, bienes y servicios para inversión y otros grupos de gasto. Véase en la tabla N° 13. A continuación, se detallan cada uno de estos gastos:

²⁸ Sólo se disponen datos desde el año 2008.

1. Gasto en personal: corresponde al rubro destinado al pago del personal administrativo y operativo, es decir, trabajadores del MINEDUC y profesores y/o maestros.
2. Transferencias y donaciones para inversión: corresponden a los recursos del Sistema Integrado de Administración y Nutrición – SIAN, específicamente al Programa de Alimentación Escolar – PAE²⁹ y también algunos recursos de apoyo a la infraestructura.
3. Bienes y servicios de consumo: corresponden a servicios educativos para la educación básica y bachillerato, administración de la Dirección Nacional de Servicios Educativos – DINSE, servicio docente y actividades de educación técnica.
4. Obras públicas: corresponde al gasto en infraestructura educativa, mantenimiento y construcciones de infraestructura.
5. Bienes y servicios para inversión: son los recursos destinados a servicios de educación inicial, actividades de integración social y la provisión de materiales didácticos para educación pre primaria y primaria.
6. Otros grupos de gasto: corresponden al gasto en personal para inversión, gastos financieros, otros gastos corrientes, otros gastos de inversión, transferencias y donaciones de capital, transferencias y donaciones corrientes, bienes y servicios para producción, bienes de larga duración, pasivo circulante y otros pasivos.

Gráfico 8. Evolución del Gasto del MINEDUC 2008-2017



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas
Elaboración: José Luis Valencia

²⁹ Los recursos del PAE, se destinan a niños, niñas y adolescentes de 5 a 15 años de edad, que están matriculados y asisten a los establecimientos municipales, públicos y fiscomisionales. Estos recursos son focalizados considerando los quintiles 1 y 2 de pobreza (Ministerio de Finanzas del Ecuador, 2009).

En la tabla N° 13, se identifica que el gasto en personal es el que mayor peso tiene dentro del presupuesto ejecutado por el MINEDUC, esto se evidencia en el año 2007 (79,19% de participación) y también en el año 2017 (51,58% de participación). La representatividad de este grupo se da por el gran número de personas vinculadas a la oferta de los servicios que están bajo responsabilidad del Ministerio. Según el Ministerio de Economía y Finanzas (2009), el gasto en personal es una parte fundamental de la inversión del sector de la educación, a través de esta inversión se cumplen varias funciones como: oferta directa de los servicios educativos, garantizar la inversión social en el sector de la educación y la promoción de las condiciones de acceso y calidad.

En el año 2008 las tres provincias con mayor participación en el gasto corriente del sector educativo son: Pichincha (15%), Guayas (13%) y Manabí (9%). Esta representación se mantiene similar para el año 2017: Pichincha (16%), Guayas (16%) y Manabí (10%).

Al rubro de gasto de personal, le siguen las transferencias y donaciones para inversión, con una participación de 8,67% en el año 2007 y de 32,85% en el año 2017. Y otros grupos de gasto con una participación de 4,47% en el año 2007 y de 6,73% en el año 2017.

Tabla 13. Presupuesto ejecutado en el Sectorial Educación por el MINEDUC, por grupo de gasto 2007 y 2017, en miles de dólares

Grupo de Gasto	2007		2017	
	Presupuesto devengado	% participación	Presupuesto devengado	% participación
Gasto en Personal	1.095,7	79,19%	2.472,0	51,68%
Transferencias y Donaciones para Inversión	120,0	8,67%	1.571,2	32,85%
Bienes y Servicios de Consumo	56,7	4,10%	154,6	3,23%
Obras públicas	14,1	1,02%	40,8	0,85%
Bienes y Servicios para Inversión	35,3	2,55%	223,0	4,66%
Otros Grupos de Gasto	61,8	4,47%	321,8	6,73%
Total general	1.383,6	100,00%	4.783,4	100,00%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

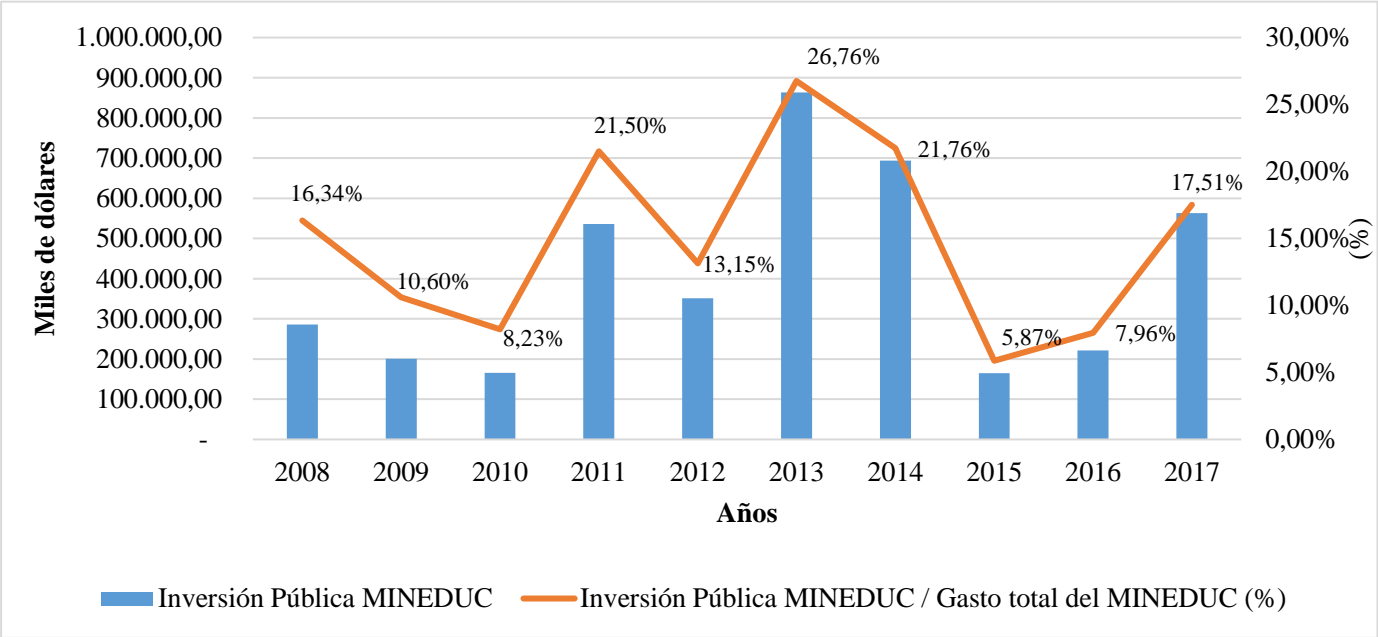
Elaboración: José Luis Valencia

Al analizar la calidad del gasto mediante la inversión pública³⁰ en educación, se refleja un aumento considerable de la inversión pública del MINEDUC en el período 2008-2017, en total durante este período se invirtió 4.046,41 millones de dólares. En el 2008 la inversión pública fue de 286,22 miles de

³⁰ La inversión pública incluye dos grupos de gasto: 1) Gastos de inversión, corresponden a gastos destinados al incremento patrimonial del Estado mediante actividades de inversión (gasto en personal para inversión, bienes y servicios para inversión, obras públicas, transferencias y donaciones para inversión); 2) gasto de capital, comprende gasto en bienes de larga duración (Ministerio de Finanzas del Ecuador, 2009).

dólares mientras que en el 2017 fue de 562,88 miles de dólares, es decir existió un aumento de la inversión pública del MINEDUC de 96,66%. No obstante, el comportamiento de este gasto es muy variable durante el período. En el año 2013 se presenta el monto más alto de inversión con una cantidad total de 863,13 miles de dólares. Por su parte, al comparar la inversión pública del MINEDUC respecto su gasto total durante el período 2008-2017, en promedio la inversión pública representó 14,97% del gasto total durante el período. La representación más alta se presenta en el año 2013 con 26,76% de participación. Véase en el gráfico N°9.

Gráfico 9. Evolución de participación de la Inversión Pública del MINEDUC en el gasto total 2008-2017



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas
Elaboración: José Luis Valencia

3. Programas educativos

Es imperativo mencionar los programas educativos en los que se destinó el gasto. Estos programas obedecen a dos marcos importantes: marco legal y el marco de políticas públicas. Dentro del marco legal se encuentra la Constitución de la República del Ecuador (2008), la Ley Orgánica de Educación Intercultural (2011) y el Reglamento de la Ley Orgánica de Educación Intercultural (2011). Por su parte, dentro del marco de políticas públicas se encuentra el Plan Decenal de Educación (2006-2015)³¹, Plan Nacional para el Buen Vivir (2009-2013 y 2013-2017), Estrategia Nacional Intersectorial para el desarrollo infantil integral (2011) y la Agenda Social (2012-2013) (Yáñez, 2014).

³¹ El Plan Nacional de Educación fue adoptado bajo consulta popular en el 25 de noviembre del 2006.

El Plan Decenal de Educación (PDE) constituye la hoja de ruta del sector de educación más importante durante el período 2007-2017, debido a que establece metas educativas planteadas por el Estado y permite a la sociedad dar seguimiento a la política pública en educación. El plan contiene ocho políticas públicas que recogen compromisos internacionales del que Ecuador es signatario y también acuerdos nacionales, cuya finalidad es mejorar el sistema de educación del país (MINEDUC, 2007). Véase en la tabla N° 14.

Tabla 14. Políticas del Plan Decenal de Educación 2006-2015

Políticas	Objetivo
Política 1. Universalización de la Educación Inicial.	Brindar educación infantil, equitativa y de calidad, para los niños menores de 5 años, fomentando valores fundamentales.
Política 2. Universalización de la Educación General Básica (EGB) de primero a décimo.	Brindar educación de calidad a los niños para que desarrollen sus competencias de manera integral.
Política 3. Incremento de la matrícula en el Bachillerato hasta alcanzar al menos el 75% de la población en la edad correspondiente.	Formar a los jóvenes con competencias que les faciliten continuar con los estudios superiores e incorporarse a la vida productiva, acordes a las necesidades de desarrollo del país.
Política 4. Erradicación del analfabetismo y fortalecimiento de la educación continua para adultos.	Garantizar el acceso, permanencia, continuación y conclusión efectiva de la población con rezago educativo.
Política 5. Mejoramiento de la infraestructura física y el equipamiento de las instituciones educativas.	Mejorar la calidad de los servicios educativos, con adecuados recursos físicos y tecnológicos.
Política 6. Mejoramiento de calidad y equidad de la educación e implementación del Sistema Nacional de Evaluación.	Implementar un sistema nacional de evaluación y rendición de cuentas.
Política 7. Revalorización de la profesión docente, desarrollo profesional, condiciones de trabajo y calidad de vida.	Estimular a los jóvenes al ingreso a la carrera docente, garantizando el acceso y el desarrollo profesional permanente.
Política 8. Aumento del 0,5% anual en la participación del sector educativo en el PIB hasta alcanzar al menos el 6%.	Garantizar los recursos financieros necesarios para el desarrollo del sistema educativo a largo plazo.

Fuente: Ministerio de Educación
Elaboración: José Luis Valencia

Acorde al marco de las políticas públicas y específicamente con la hoja de ruta del PDE se ejecutaron varios programas educativos. Los programas ejecutados para cumplir con la política 1 “Universalización de la Educación Inicial” fueron: 1) Educación Inicial y 2) educación inicial con calidad y calidez. Al evaluar el presupuesto destinado para los programas de educación infantil, se refleja una tasa de crecimiento promedio por año de 42,66%, por ejemplo, para el año 2009 la inversión es de 1,29 millones de dólares y para el 2013 es de 7,62 millones de dólares. Por su parte la cobertura³² de los programas de educación de inicial en promedio estuvo en 22%, mostrando un crecimiento durante el período acorde al aumento presupuestario, pero dando a reflejar una brecha de población no cubierta (Yáñez, 2014). Para el año 2013, la tasa de representación del presupuesto de la política 1 respecto al presupuesto de la educación es del 0,15%.

En la política 2 “Universalización de la Educación General Básica (EGB) de primero a décimo”, se ejecutaron cuatro programas: 1) Hilando al desarrollo, 2) programa de alimentación escolar (PAE), 3) textos escolares y el 4) bono matrícula. El primer programa consiste en la compra de uniformes escolares a artesanos y pequeñas empresas para proveer a los estudiantes. El segundo programa, consiste en la entrega de refrigerios/desayunos a los estudiantes³³. El tercer programa destina su presupuesto a la entrega de libros a estudiantes de EGB y de Bachillerato Unificado. Finalmente, el cuarto programa tiene la finalidad garantizar la gratuidad de la educación pública a través de la eliminación de la contribución económica de los padres de familia a escuelas fiscales, a pesar de que no era una contribución obligatoria, se tenía la percepción de que era un “costo de matrícula necesario”.

Tabla 15. Presupuesto devengado de los programas de la política dos del PDE 2009-2013, en millones de dólares

Años	Programas			
	Hilando el desarrollo	PAE	Textos escolares gratuitos	Bono de matrícula
2009	13,66	-	11,58	10,38
2010	17,61	1,78	19,94	34,34
2011	26,31	3,01	18,61	33,41
2012	32,13	21,67	17,67	29,04
2013	38,03	82,5	25,41	23,49
Total	127,74	108,96	93,21	130,66

Fuente: Grupo FARO
Elaboración: José Luis Valencia

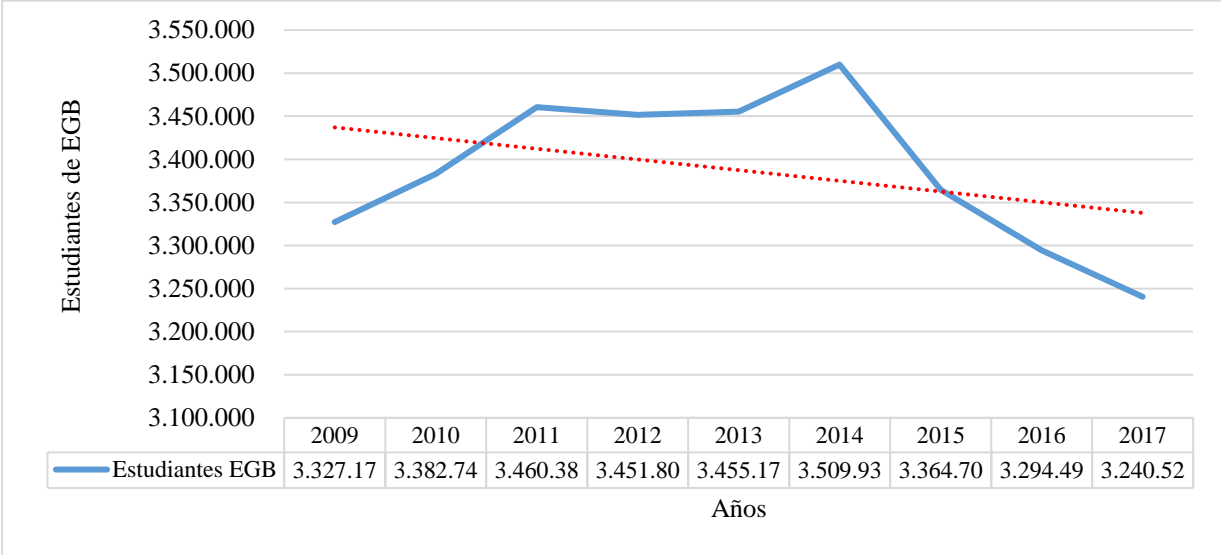
³² La cobertura se mide por el número de niños atendidos entre 3 y 4 años de edad por programas de educación inicial.

³³ Se focaliza en estudiantes desde primero a décimo de básica, de áreas rurales y urbano-marginales. También para estudiantes de Educación Inicial y a los estudiantes de bachillerato de las Unidades Educativas del Milenio.

En la tabla N°15, se evidencia que cada uno de los programas presenta un incremento en su presupuesto anual. Los programas con mayor peso desde el punto de vista del presupuesto son “Bono de matrícula” e Hilando al desarrollo”. Además, según datos de la Red Ciudadana de Acompañamiento al Plan Decenal de Educación, entre el período 2009-2012, el gobierno invirtió en promedio 673,29 dólares por cada estudiante para cumplir con la política 2 (Educiudadanía, s.f.).

Un indicador para evaluar la efectividad de la política 2 y sus programas, es la tasa neta de matrícula en la EGB³⁴, esta muestra una tendencia creciente durante este período con una brecha que se ha ido cerrando en el transcurso de los años. Según datos del Sistema integrado de Conocimiento y Estadística Social del Ecuador (SiCES), la tasa neta de matrícula para el año 2008 fue de 93,19%, para el año 2015 fue de 96,29% y para el año 2017 fue de 96,17%. Al comparar entre los años 2008 y 2017, se evidencia que la tasa neta de matrícula a la EGB incrementó en 3,2%. Por su parte, la tasa de asistencia a la EGB muestra un comportamiento similar a la tasa neta de matrícula, con pequeñas variaciones en sus cantidades. Al comparar entre los años 2008 y 2017, se evidencia que la tasa neta de asistencia a la EGB incrementó en 3,17%, se observa en el anexo A. Para el año 2015 la tasa neta de asistencia fue de 96,26%, por lo cual sí se alcanzó la meta propuesta del 95% en el PDE.

Gráfico 10. Evolución de los estudiantes matriculados a la EGB 2009-2017



Fuente: MINEDUC
Elaboración: José Luis Valencia

En el gráfico N°10, se refleja un incremento el número de estudiantes matriculados, existiendo una tendencia creciente hasta el año 2014, a partir de este año el número de estudiantes matriculados

³⁴ En el caso de la EGB, la tasa bruta de matrícula es la relación entre el número de estudiantes matriculados en la EGB respecto al total de la población entre 5 y 14 años de edad.

disminuye; al comparar el año 2009 y 2017, la reducción de los estudiantes matriculados a la EGB es de 3%. Estos datos pueden estar relacionados con el ciclo de la economía ecuatoriana. Para el año 2013, la tasa de representación del presupuesto de la política 2 respecto al presupuesto de la educación es del 55,58%.

La política 3 “Incremento de la matrícula en el Bachillerato hasta alcanzar al menos el 75% de la población en la edad correspondiente” se llevó a cabo mediante dos programas: 1) Nuevo Bachillerato Ecuatoriano y 2) bono de matrícula. El primer programa consistió en la implementación de un currículo unificado, en el cual los estudiantes reciben un tronco común de asignaturas, éste programa comenzó desde el año 2011 y se denominó Bachillerato General Unificado (BGU). Los principales argumentos por parte del gobierno central para aplicar este programa fueron:

1. Existencia de inequidad en la distribución de oportunidades educativas ocasionadas por la especialización y la dispersa oferta curricular del modelo anterior, esto desembocaba en que los estudiantes culminaran el bachillerato con conocimientos muy distintos y sin una base común de los mismos.
2. Error de elección de las especializaciones por parte de los estudiantes, con afectación en su vida profesional.
3. Desactualización de los planes y programas del bachillerato anterior³⁵.
4. Escasa oferta de educación superior para los estudiantes del bachillerato técnico debido a la falta de conocimientos básicos comunes.
5. Falta de articulación ente la el bachillero antiguo, la EGB y la Educación Superior.

A pesar de que el programa de BGU se ejecutó en el año 2011, el mayor rubro presupuestario se evidenció en el año 2010, alcanzando un total de 9,04 millones de dólares. Según Yáñez (2014), esto se debe porque en el primer año los recursos se destinaron a la capacitación de los docentes y al diseño de la malla curricular, luego de este año el presupuesto devengado disminuyó en la implementación.

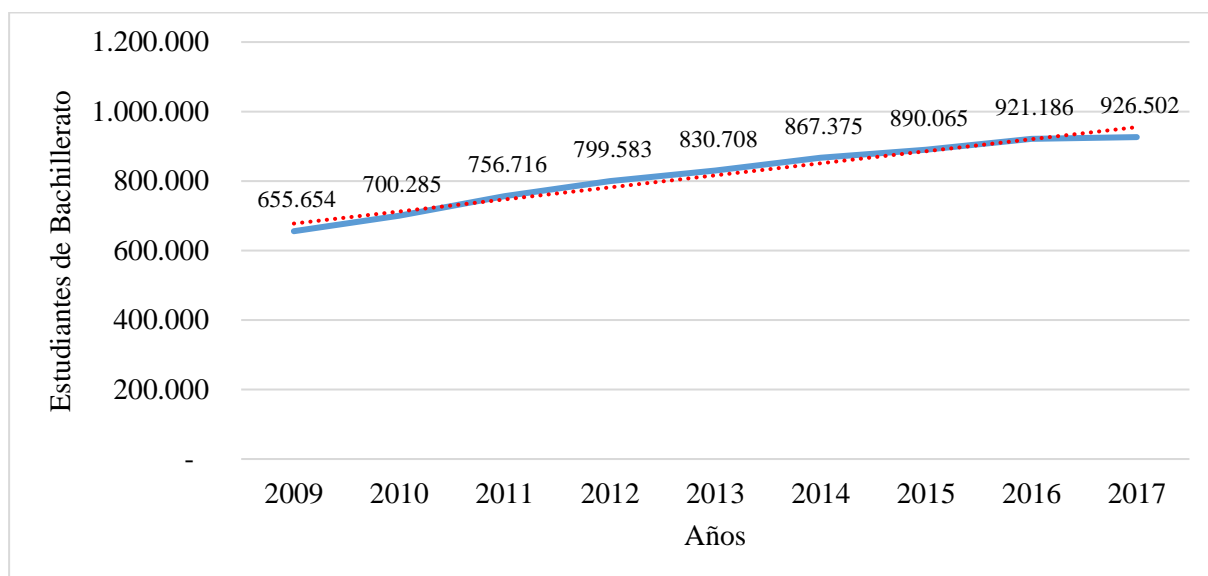
Por su parte, el bono de matrícula se enfocó en eliminar el aporte económico de treinta dólares proveniente de los padres de familia de los estudiantes del colegio, con la finalidad de ampliar la cobertura. Funciona igual que el bono de matrícula de la EGB, es decir, se eliminan costos de inscripción que representan una carga económica para las familias y también se recupera la percepción de gratuidad de la educación.

³⁵ Según el MINEDUC, el antiguo bachillerato en Ciencias contaba con programas y planes desactualizados, poco pertinentes para las necesidades del siglo XXI.

Un indicador para evaluar la efectividad de la política 3, es la tasa neta matrícula en el bachillerato³⁶. Según datos del SiCES, en el año 2007 la tasa neta de matrícula fue de 51,5% mientras que para el año 2015 fue de 67,9% (SiCES, s.f.). Esto indica que no se alcanzó la meta propuesta por el gobierno central en el PDE de al menos el 75%. Cabe indicar que incluso la meta propuesta no se alcanza en el año 2017 debido a que para éste año la tasa fue de 71%. Entre los años 2007 y 2017 la tasa neta de matrícula en el bachillerato incrementó en 37,86%. Por su parte, la tasa neta de asistencia a bachillerato³⁷ muestra un comportamiento similar a la tasa neta de matrícula, con pequeñas variaciones en sus cantidades. Entre los años 2007 y 2017 la tasa neta de asistencia al bachillerato de incrementó en 38,28%, se observa en el anexo B. Para el año 2015 la tasa neta de asistencia al bachillerato es del 67,9%.

En el gráfico N°11 se observa que existe un incremento del número de estudiantes matriculados en el bachillerato, con una tendencia creciente desde el año 2009. Al comparar el año 2009 con el año 2017, se evidencia que hay un incremento de 41% en los estudiantes matriculados en el bachillerato entre esos dos años. Además, la representación del presupuesto devengado de la política 3 respecto al presupuesto de la educación es del 11,20% para el año 2013 (Yáñez, 2014).

Gráfico 11. Evolución de los estudiantes matriculados en el bachillerato 2009-2017



Fuente: MINEDUC
Elaboración: José Luis Valencia

Los programas de la política 4 “Erradicación del analfabetismo y fortalecimiento de la educación continua para adultos” fueron: 1) Educación básica para jóvenes y adultos y 2) programa de educación

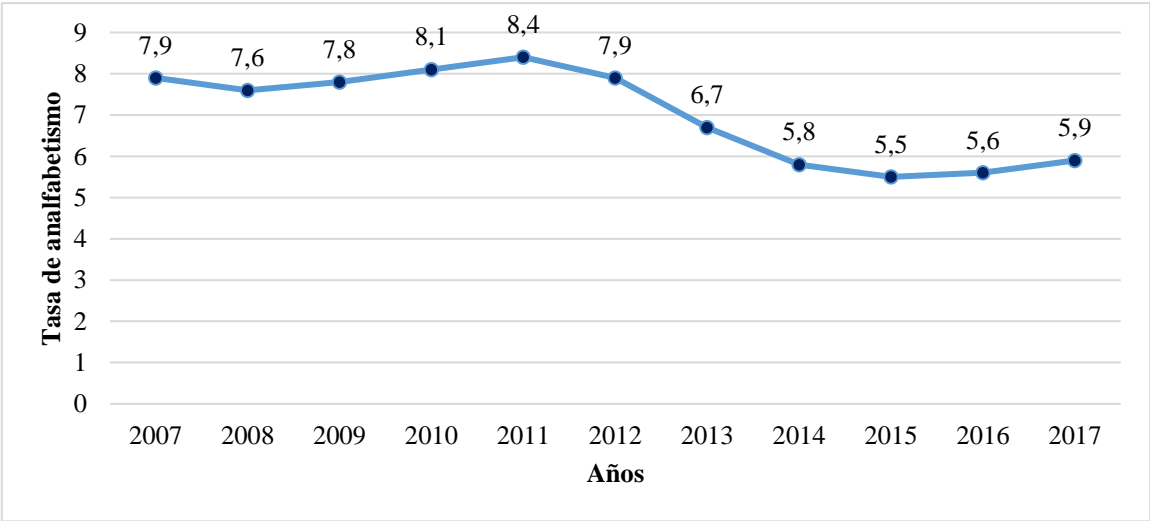
³⁶ En el caso del bachillerato, la tasa neta de matrícula es la relación entre el número de estudiantes matriculados en el bachillerato respecto al total de la población entre 15 y 17 años de edad, expresada en porcentaje.

³⁷ La tasa neta de asistencia al bachillerato, es la relación entre el número de estudiantes que asisten al bachillerato respecto al total de la población entre 15 y 17 años de edad, expresada en porcentaje.

popular permanente. El primer programa consiste en dos etapas, la alfabetización y la post-alfabetización, ambos programas están basados en el nivel de educación básica. La alfabetización es un servicio educativo dirigido a las personas mayores de 15 años, que por razones sociales, económicas o geográficas se encuentran en condiciones de analfabetismo (MINEDUC, s.f.). Por su parte, la post-alfabetización continúa con el proceso de aprendizaje y se orienta en una formación básica integral de los estudiantes (MINEDUC, s.f.). Dentro de esta etapa se busca que los estudiantes adquieran los conocimientos que son necesarios para aprobar el nivel de EGB.

La tasa de analfabetismo³⁸ es el indicador que permite visualizar la efectividad de la política 4. En el período 2007-2017, la tasa de analfabetismo se redujo en 2,0 puntos porcentuales debido a que en el 2007 la tasa de analfabetismo fue de 7,9% lo que representa un total de 735.462 personas analfabetas mientras que en el 2017 fue de 5,9% representando un total de 701.958 personas analfabetas, se observa en el anexo C. Esto indica que a pesar de que existió una reducción considerable del analfabetismo en Ecuador, no se cumplió con el propósito de erradicación propuesto en el PDE. Además, al hacer la comparación entre grupos étnicos se evidencia que la población indígena y afro-ecuatoriana muestra mayores tasas de analfabetismo (Yáñez, 2014). Véase en el gráfico N°12.

Gráfico 12. Evolución de la tasa de analfabetismo 2007-2017



Fuente: SiCES
Elaboración: José Luis Valencia

Por su parte, el segundo programa de la política 4, contiene el gasto en personal ejecutado para cumplir con el programa de alfabetización y post-alfabetización. Este gasto ha tenido una reducción considerable desde el año 2009 donde hubo un presupuesto devengado de 23,84 millones mientras que para el 2013

³⁸ Según el SiCES la tasa de analfabetismo es el porcentaje de la población de 15 años en adelante que no puede escribir, leer, ni comprender un texto de su vida cotidiana en un período de tiempo.

fue de 4,63 millones. Según Yáñez (2014), dentro del presupuesto de este programa se incluyen el pago a educadores comunitarios, de educación continua y a distancia.

De manera general, se estima que para el año 2007 el presupuesto devengado para el cumplimiento de la política 4 fue de 23,3 millones de dólares mientras que para el 2013 fue de 39,14 millones (Educiudadanía, s.f.), representando un porcentaje de participación en el presupuesto destinado al sector de 1,21% para el año 2013.

La política 5 “Mejoramiento de la infraestructura física y el equipamiento de las instituciones educativas” contó con seis programas de inversión: 1) construcción de Unidades Educativas del Milenio (UEM), 2) construcción de escuelas multifuncionales y seguras, 3) el proyecto para nueva infraestructura educativa, 4) desarrollo de infraestructura para los pueblos indígenas de Ecuador, 5) el sistema de tecnologías para la escuela y la comunidad, 6) el programa de Infraestructura para la Educación con Calidad y Equidad.

De los proyectos mencionados, los más representativos en el presupuesto destinado para la política 5 son el 1 y el 3. El proyecto para nueva infraestructura educativa empezó desde el año 2009, con el objetivo proveer de infraestructura para todos los niveles de educativos del país³⁹, garantizando el acceso a una educación de calidad. Este proyecto nace por la existencia de varios problemas como: concentración de la oferta educativa en zonas urbanas, la infraestructura educativa no era óptima, el número de promedio de alumnos por aula no era eficiente, la ubicación de los establecimientos educativos, entre otros (MINEDUC, 2015). El monto de ejecución del proyecto es de 3.134,85 millones de dólares distribuidos entre el año 2009 y 2017, se observa en el anexo D. Desde el 2009 ha existido una evolución del presupuesto empezando en el 2009 con un presupuesto de 616,22 miles de dólares y en el 2017 con 773,23 millones de dólares.

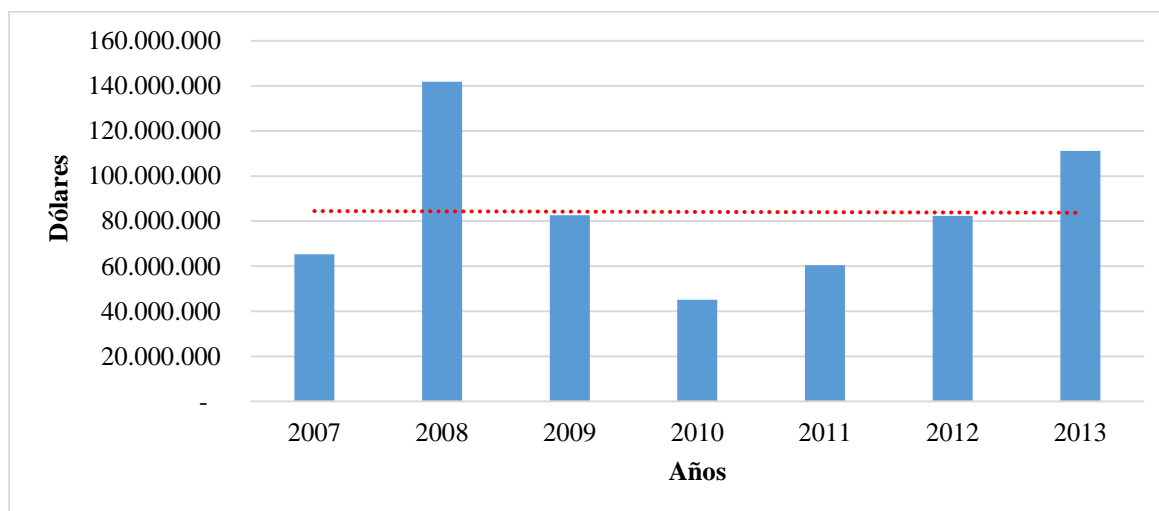
Por su parte, la construcción de las UEM tiene como antecedente la suscripción de Ecuador a la Declaración del Milenio en el año 2005 en donde se establecen las metas del Desarrollo del Milenio. Según Yáñez (2014), para la ubicación de las UEM se tomaron en cuenta varios factores como: nivel de pobreza, resultados de las pruebas de evaluación de los estudiantes y la falta de oferta de servicios educativos en la zona. En total existen 97 UEM en funcionamiento ubicadas en diferentes provincias y cantones del país, y un total de 38 en construcción. Se observa en el anexo E y F.

Según datos de Educiudadanía, el gobierno central invirtió 588 millones dólares en infraestructura educativa en el período 2007-2013, con un presupuesto fluctuante que ha tenido aumentos y

³⁹ Para la construcción de las instituciones educativas se tomaron en cuenta varios aspectos: análisis de la demanda y oferta, área de influencia de cada una de ellas en función de la capacidad de oferta de servicios educativos (MINEDUC, Proyecto: Nueva Infraestructura Educativa, 2015).

disminuciones. El año en el que se refleja mayor inversión es el 2008 con un monto de 141,8 millones de dólares, Véase el gráfico N°13. Si se compara la inversión en infraestructura educativa del período 2007-2017 con la inversión de períodos anteriores, se evidencia un gran aumento del monto invertido. Para el año 2000 la inversión en infraestructura educativa no superó el millón de dólares, los datos del MINEDUC reflejan que la inversión total de este año es de 858.299 dólares (MINEDUC, 2007). Esto representa el 0,15% de la inversión realizada en el período 2007-2013.

Gráfico 13. Evolución de la inversión en infraestructura educativa 2007-2013



Fuente: AMIE⁴⁰ - Educ Ciudadanía
Elaboración: José Luis Valencia

La política 6 “Mejoramiento de calidad y equidad de la educación e implementación del Sistema Nacional de Evaluación”, cuenta con varios proyectos como: 1) Nuevo modelo de gestión educativa, 2) Sistema Nacional de Evaluación y Rendición Social de Cuentas, 3) TeleEducación, 4) actualización AMIE, 5) bachillerato internacional, 6) implementación del bachillerato internacional, 7) reducción de riesgos ante los desastres naturales en la comunidad educativa del Ecuador, entre otros. La política 6 tuvo una representación del 1,07% en el presupuesto total de la educación para el año 2013.

Los proyectos más representativos desde la perspectiva del gasto son los proyectos 1, 2 y 3. Respecto al proyecto nuevo modelo de gestión educativa, consistió en la desconcentración⁴¹ del MINEDUC mediante la creación de coordinaciones localizadas en zonas⁴², distritos y circuitos, fortalecimiento

⁴⁰ Archivo Maestro de Instituciones Educativas – AMIE

⁴¹ Esto significa que los usuarios ya no harán los trámites únicamente en la matriz del MINEDUC, sino que pueden hacerlo en otros lugares cercanos a su domicilio.

⁴² Se dividen de la siguiente forma: zona 1 (Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Sucumbíos); zona 2 (Pichincha excepto el cantón Quito, Napo, Orellana); zona 3 (Cotopaxi, Chimborazo, Tungurahua, Pastaza); zona 4 (Manabí, Santo Domingo de los Tsáchilas); zona 5 (Bolívar; Guayas con excepción de Guayaquil, Samborondón y Durán; Los Ríos; Santa Elena y Galápagos); zona 6 (Azuay, Cañar, Morona Santiago); zona 7 (El Oro, Loja, Zamora

institucional del MINEDUC y de su rectoría en el sistema educativo. En total se crearon 9 zonas, 140 direcciones distritales, 1200 circuitos educativos. Lo que se buscaba con este proyecto es automatizar procedimientos y renovar procesos para mejorar la atención al público. Este proyecto representó el 41,86% del presupuesto destinado a la política 6 (Yáñez, 2014).

Por su parte, el Sistema Nacional de Evaluación y Rendición de cuentas se implementó desde el año 2009⁴³. La evaluación se realiza en cuatro componentes: desempeño de los estudiantes, desempeño de los docentes, currículo nacional y la gestión del MINEDUC. La rendición social de cuentas se complementa con el Sistema Nacional de Educación y consiste en la entrega de información transparente de los procesos de evaluación (MINEDUC, 2008). Este proyecto representó el 18,87% del presupuesto destinado a la política 6, pero el presupuesto se redujo entre el 2012 y 2013 debido a que varias responsabilidades pasaron al Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEVAL) (Yáñez, 2014).

El proyecto de TeleEducación nació en el año 2011 con la finalidad de proveer a la comunidad contenidos educativos multimediales y audiovisuales mediante la transmisión en televisión nacional. El proyecto se encargó de la difusión de la señal de televisión EDUCA que salió al aire en octubre de 2012⁴⁴. El monto total del proyecto fue de 69,17 millones de dólares con 7 años de ejecución entre el período 2011 – 2017, los montos más altos del proyecto se reflejan en los años 2015 y 2016, ambos años tienen un monto de 26,9 millones de dólares (MINEDUC, 2015). Se observa en el anexo G.

Un indicador para evaluar la efectividad de la política 6 es el resultado de las pruebas SER estudiante, estas pruebas son aplicadas por el INEVAL y evalúan las disciplinas de lenguaje, matemáticas, historia y ciencias en la EGB considerando a niños y niñas que estén cursando los niveles de cuarto, séptimo y décimo de básica. En la tabla N° 16 se visualizan los resultados de la prueba SER para los estudiantes de décimo de básica en el período 2013-2017.

Los resultados de las pruebas SER no superan los 800 puntos en ninguna de las disciplinas durante el período 2013-2017. En la disciplina de Matemática la nota promedio del período es de 682, Lengua y Literatura es de 713, Ciencias Naturales es de 731 y Estudios Sociales es de 717. De forma general se observa que los resultados de la prueba SER estudiante mejoran hasta el año 2015 pero comienzan a caer desde el año 2016. Además, en el informe de los Resultados de PISA para el Desarrollo⁴⁵ se

Chinchipec); zona 8 (Guayaquil, Samborondón, Durán); zona 9 (Distrito Metropolitano de Quito) (MINEDUC, s.f.).

⁴³ Acuerdo ministerial 025 del 26 de enero de 2009.

⁴⁴ En cumplimiento con la “Hora Educativa” dispuesta por la Ley de Radiodifusión y Televisión; y posteriormente la Ley Orgánica de Comunicación.

⁴⁵ PISA para el desarrollo (PISA-D), es una evaluación que mide los conocimientos y habilidades de los estudiantes de 15 años. La prueba se realizó por primera vez en Ecuador en el mes de octubre del 2017 (INEVAL, 2018).

menciona que: “Los resultados de Ecuador están ligeramente sobre la media en el caso de lectura y ciencias, y ligeramente bajo la media en el caso de matemáticas” (INEVAL, 2018, pág. 12). Esto se obtiene al comparar los resultados de PISA-D entre Ecuador y América Latina y el Caribe.

Tabla 16. Resultado prueba SER estudiante del nivel décimo de básico 2013-2017

Años	Zona	Resultados por disciplinas			
		Matemática	Lengua y Literatura	Ciencias Naturales	Estudios Sociales
2013	Rural	663	702	724	720
	Urbana	652	705	716	712
2014	Rural	685	720	750	724
	Urbana	685	738	759	721
2015	Rural	664	721	769	737
	Urbana	664	729	766	739
2016	Rural	703	701	706	704
	Urbana	700	708	709	706
2017	Rural	696	692	699	696
	Urbana	704	711	713	708

Fuente: INEVAL

Elaboración: José Luis Valencia

La política 7 “Revalorización de la profesión docente, desarrollo profesional, condiciones de trabajo y calidad de vida” cuenta con varios proyectos como: 1) Sistema Integral de Desarrollo Profesional Educativo (SíProfe), 2) fortalecimiento de la enseñanza de inglés como lengua extranjera, 3) Universidad Nacional de Educación (UNAE). Dentro de esta política se registran el gasto destinado para la jubilación de docentes, gasto en incentivos a docentes y el gasto en pruebas de mérito y oposición. En el 2013 se registra un monto alto del presupuesto devengado de esta política que asciende a 486,92 millones de dólares esto se explica por el aumento de los salarios a los docentes desde la promulgación de la LOEI en el año 2011⁴⁶ y también la creciente tasa de jubilación y la creación de bonos de incentivos para docentes. En el mismo año la representación del presupuesto de la política 7 respecto al presupuesto destinado a la educación es del 14,85% (Yáñez, 2014).

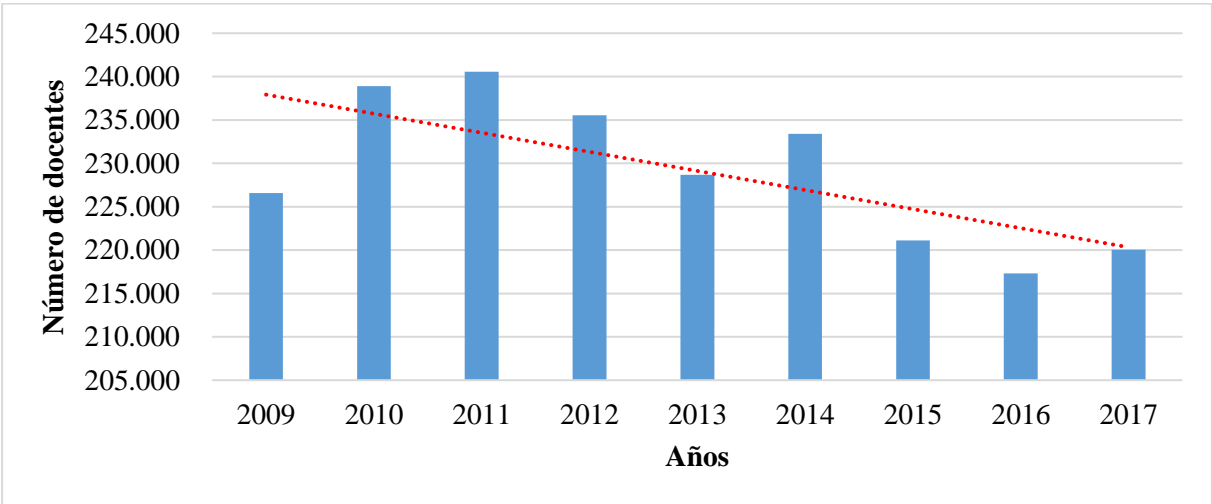
El proyecto SíProfe, se ejecutó desde al año 2010 hasta el 2015 con un monto total de 61,58 millones dólares. Según el MINEDUC, el proyecto ha contribuido a: “Generar procesos de capacitación y formación continua para la vida, con enfoque de género, generacional e intercultural articulados a los objetivos del Buen Vivir” (MINEDUC, 2015, pág. 4). El proyecto SíProfe buscó resolver varias

⁴⁶ Desde el año 2012, la LOEI equipara los sueldos de los docentes a la escala de remuneración de servidores públicos.

problemáticas como los resultados de evaluación de las pruebas SER a docentes y estudiantes, ausencia de estándares de calidad, inexistencia de programas de inducción, entre otros. Por su parte, la UNAE se crea en el año 2013 con el propósito de incentivar y fortalecer la formación de las personas que ingresan a la docencia contribuyendo a su desarrollo profesional (MINEDUC, 2015). El monto total del proyecto fue de 439,48 millones de dólares con un plazo total de ejecución de seis años (UNAE, 2015).

Un indicador para evaluar la efectividad de la política 7, es la evolución del número de docentes. En el 2009 el número de docentes fue de 226.585 mientras que para el 2017 fue de 220.051, es decir, existió una reducción de 3% de los docentes. En el gráfico N°14 se observa la evolución, el año 2011 se registra el mayor número de docentes con una cantidad total de 240.574. Sin embargo, en el número de docentes comienza a disminuir desde el año 2012. Otro indicador, es el resultado de las pruebas SER a docentes, para el año 2016 el 93,2% de los docentes evaluados obtuvo un puntaje 600 y 950, este es considerado como satisfactorio (Acosta, 2016). Según datos del INEVAL, el promedio de la prueba en el área rural fue de 658 puntos mientras que en el área urbana fue de 669 puntos.

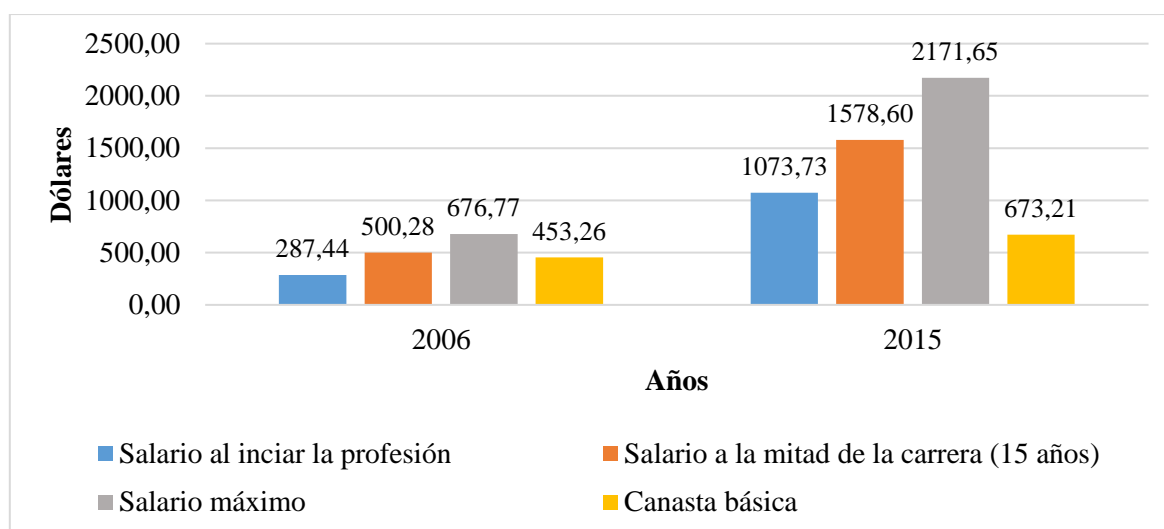
Gráfico 14. Evolución del número de docentes 2009-2017



Fuente: AMIE
Elaboración: José Luis Valencia

Además, la política 7 buscaba mejorar el salario del docente para que cubra al menos una canasta básica debido a que en el año 2006 el salario de los docentes era de 287,44 dólares, es decir, era inferior que la canasta básica cuyo monto ascendía a 453,26 dólares en el mismo año. Para el año 2015 se logra cumplir la meta, con un salario de 1.073,73 dólares y una canasta básica de 673,21 dólares, es decir, el salario era equivalente a 1,58 canastas básicas (Red de maestros y maestras por la revolución educativa, 2016). Véase en el gráfico N° 15.

Gráfico 15. Salario básico del docente en relación a la canasta básica

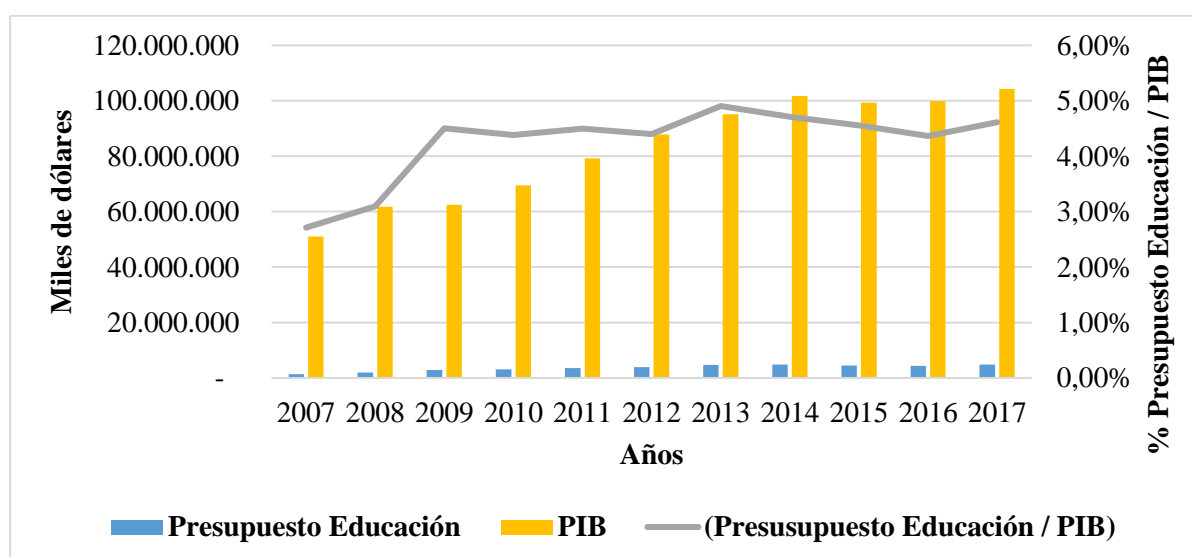


Fuente: Registros administrativos del MINEDUC- INEC

Elaboración: José Luis Valencia

La política 8 “Aumento del 0,5% anual en la participación del sector educativo en el PIB hasta alcanzar al menos el 6%”. Esta política buscaba asegurar el financiamiento de la educación en el país para promover el desarrollo. En el gráfico N°16 se refleja la evolución del presupuesto destinado al sector de la educación en comparación con el PIB, la participación de este presupuesto durante el período 2007-2015 no llega al 6%, teniendo una tasa de participación promedio de 4,20%. Esto indica que no se alcanzó la meta propuesta por el gobierno en el PDE. Además, si se considera el período 2007-2017 tampoco se alcanza el 6% y la participación promedio es de 4,25%.

Gráfico 16. Evolución del presupuesto del Sectorial Educación vs PIB 2007-2017



Fuente: Ministerio de Finanzas, BCE

Elaboración: José Luis Valencia

Al considerar el crecimiento de la inversión anual en educación como porcentaje del PIB, se evidencia que en el período 2007-2015 no se cumple con la meta propuesta en la política 8 del 0,5%, debido a que, en los años 2010, 2012, 2014 y 2015 el aumento es menor. En promedio, el crecimiento de la inversión anual en educación como porcentaje del PIB es de 0,54%, es decir, en promedio la meta sí se cumple. Si se considera el período 2017-2017, el crecimiento de la inversión anual en educación como porcentaje del PIB, en promedio es de 0,46%. Véase en la tabla N° 17.

El crecimiento de la inversión anual en educación inicial, básica y bachillerato como porcentaje del PIB, tampoco alcanza la meta propuesta en la política 8 en el período 2008-2015⁴⁷. En promedio, el crecimiento de la inversión anual en educación inicial, básica y bachillerato como porcentaje del PIB es de 0,19%. En el período 2007-2017 el promedio aumenta a 0,20%.

Tabla 17. Variación anual del presupuesto del sectorial Educación y el presupuesto del MINEDUC / PIB 2007-2017, en miles de dólares

Año	PIB	Presupuesto Educación (PE)	Variación anual del PE	Variación anual PE / PIB (%)	Presupuesto MINEDUC (miles de dólares)	Variación anual presupuesto MINEDUC	Variación anual presupuesto MINEDUC / PIB (%)
2007	51.007.777	1.383.635					
2008	61.762.635	1.911.306	527.670,44	0,85%	1.751.529		
2009	62.519.686	2.817.235	905.929,08	1,45%	1.891.356	139.827	0,22%
2010	69.555.367	3.049.022	231.787,23	0,33%	2.009.453	118.098	0,17%
2011	79.276.664	3.567.985	518.963,38	0,65%	2.492.812	483.359	0,61%
2012	87.924.544	3.867.266	299.280,50	0,34%	2.674.277	181.465	0,21%
2013	95.129.659	4.666.910	799.644,68	0,84%	3.225.490	551.213	0,58%
2014	101.726.331	4.792.199	125.288,89	0,12%	3.190.918	-34.572	-0,03%
2015	99.290.381	4.525.435	-266.764,26	-0,27%	2.803.539	-387.378	-0,39%
2016	99.937.696	4.360.035	-165.400,36	-0,17%	2.784.697	-18.842	-0,02%
2017	104.295.862	4.812.478	452.443,07	0,43%	3.213.925	429.228	0,41%
Promedio	82.947.873	3.613.955	342.884,27	0,46%	2.603.800	162.488	0,20%

Fuente: Ministerio de Finanzas, BCE
Elaboración: José Luis Valencia

Durante el período 2007-2017 se observa que la inversión pública en educación mejoró en comparación con períodos anteriores, esta inversión se vió reflejada en los diferentes programas educativos que beneficiaron a muchos niños y jóvenes durante el período. Al relacionar la pobreza con la inversión pública en educación, varios de los programas educativos implementados por el gobierno central, pudieron tener efectos en la reducción de la pobreza del país en el corto plazo como: “Universalización

⁴⁷ Se disponen de los datos desde el año 2009.

de la EGB”, “bono matrícula”, “textos escolares”, la construcción de las “UEM”, el “PAE”, “uniformes escolares”; esto debido a que se reducen los gastos que hacen los hogares relacionados a los costos indirectos u ocultos de la educación, esto significa que debido eliminación de estos gastos, los hogares pobres tienen un mayor poder adquisitivo que puede invertirse o consumirse en otros rubros. Los retornos educativos de la educación se pueden visualizar en el largo plazo, por lo cual, los demás programas educativos afectan directamente la formación de capital humano y la inserción de estos niños y jóvenes en el mercado laboral.

Una vez concluido el análisis de la evolución de la pobreza y de la educación por separado, es necesario determinar la relación que tienen estas dos variables, lo cual se lo realizará en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO III: Relación entre la inversión pública en educación y la reducción en los niveles de pobreza

En el presente capítulo, se revisaron los estudios de caso de varios países para determinar la relación entre educación y pobreza, en estos estudios se da importancia en la inversión pública en la educación para reducir los niveles de pobreza. Además, se realizaron tres entrevistas a expertos en el tema para responder varias interrogantes cómo: ¿cuál es la relación entre la inversión pública en educación y la reducción de la pobreza?, ¿por qué existe una relación entre estas variables?, ¿que se debería mejorar en el sistema educativo ecuatoriano para reducir los niveles de pobreza? Finalmente, se utilizó el método de árbol de problemas para fijar los lineamientos de política pública para reducir los niveles de pobreza en Ecuador mediante la inversión en educación.

1. Relación de la inversión pública en educación y pobreza, según estudios de caso.

En esta parte de la investigación, se analizarán varios países para confirmar la importancia que tuvo la inversión pública en educación en el desarrollo económico y social de los mismos, sobre todo en la reducción de la pobreza. Además, para determinar qué opciones de política pública educativa pueden ser aplicadas en Ecuador. A continuación, se analizarán cada uno de los países.

1.1. Corea del Sur

Corea del Sur es un país de Asia Oriental que ha sido referente para otras economías por su transformación económica y social a partir de 1980⁴⁸, pasando de ser uno de los países más pobres del mundo, en el que predominaba el sector agrícola con pocos recursos naturales, a uno de las economías más fuertes y catalogadas por tener un ingreso alto. La economía ha tenido una importante evolución en su PIB, teniendo un crecimiento promedio 8% anual entre 1961 y 1997 (Valencia, 2009). Véase en el gráfico N°21. Varias han sido los factores que ayudaron al desarrollo de la economía coreana, siendo la educación un factor muy importante que permitió no solamente el desarrollo económico sino también la mejora de los indicadores sociales en el país.

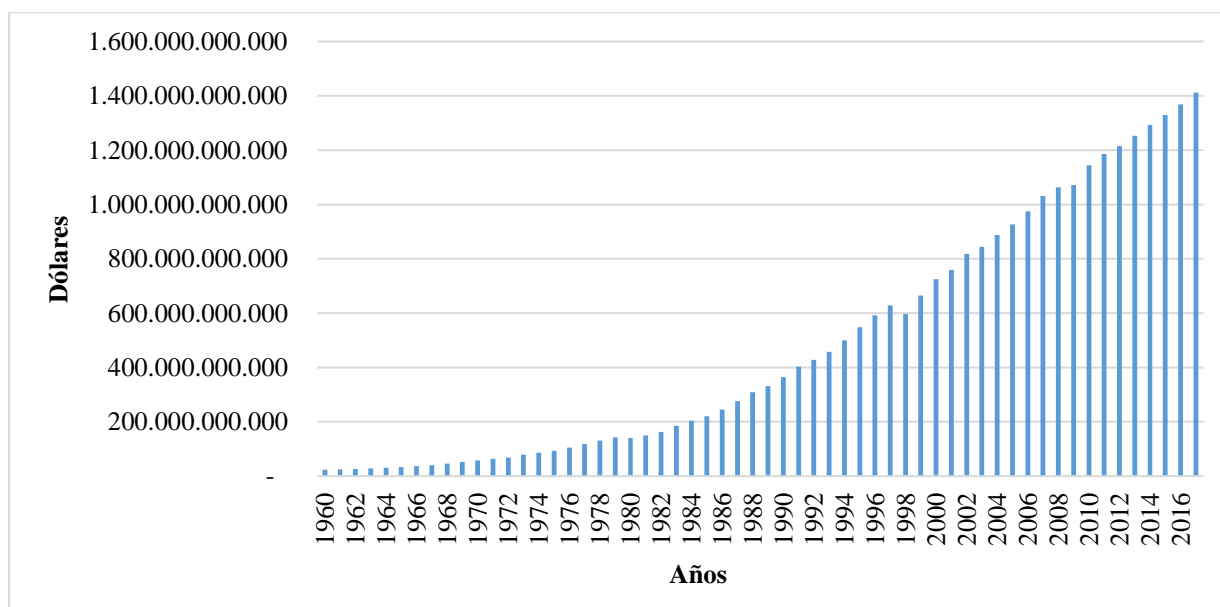
La estrategia de Corea del Sur fue “primero crecer y después distribuir”, para lo cual implementaron varias herramientas para lograr ese dinamismo económico (Valencia, 2009). El gobierno fue consciente de que la educación era un paso necesario para romper el círculo vicioso de la pobreza (García & Carlos, 2015). Considerando que la mayor incidencia de pobreza en Corea ocurre en hogares encabezados por

⁴⁸ Según datos del Banco Mundial, para el año de 1980 el PIB de Corea del Sur fue de 65,299 mil millones de dólares y en el año 2017 fue de 1,624 billones de dólares. Se refleja en el gráfico N° 17.

personas de bajo nivel educativo y aquellos encabezados por personas desempleadas o subempleadas (World Bank Group, 2004). Por lo cual, se llevaron a cabo varias políticas educativas que permitieron que el sistema educativo evolucione y sea accesible para más personas, considerando la cobertura y la calidad de la enseñanza.

Según Koh et al.: “El país logró expandir con rapidez las oportunidades educativas y en 1970 la tasa de inscripción en la enseñanza primaria superaba el 90%” (Koh, y otros, 2012, pág. 283). Además, la tasa de desempleo disminuyó de 8% a menos del 2% entre los setenta y mediados de la década de 1990, la tasa de empleo aumento del 50% al 60%, la desigualdad de ingresos se redujo⁴⁹, y aumentó la participación de la mujeres en el mercado laboral y la educación (Koh, y otros, 2012).

Gráfico 17. Evolución del PIB de Corea del SUR 1960-2017



Fuente: Banco Mundial
Elaboración: José Luis Valencia

La importancia en la educación para la economía Coreana, se da luego de la guerra de Corea en 1950⁵⁰ donde los gobernantes vieron la educación como vehículo de desarrollo y esto se notó a través de los diversos planes quincenales que se aplicaron en el país. El sistema educativo evolucionó, y el gobierno central fue un actor importante para que esto suceda. Según Koh et al. (2012), la evolución del sistema educativo en Corea del Sur se puede describir en cuatro etapas, las mismas que están relacionadas a la formación de capital humano:

⁴⁹ Esto ocurrió en la época de gran crecimiento entre 1960-1980.

⁵⁰ Este fue un conflicto bélico que comenzó en 1950 y terminó en 1953. En esta guerra los norcoreanos invadieron a Corea del Sur, con apoyo de la unión soviética y los chinos, con el objetivo de integrar ambas Coreas, es decir, hacer un solo país.

1. **Organización de la infraestructura educativa (1945-1959):** la educación de Corea del Sur se organizó a partir del año 1949 a través de la ley de educación básica, donde el sistema educativo se dividió en educación preescolar, educación primaria, educación media, educación secundaria, educación superior y programa de posgrado. Además, la ley estableció como obligatoria la educación primaria. Según García & Carlos (2015), esta división mostraba la influencia del modelo norteamericano en el país.

En el año 1954 el Ministerio de Educación de Corea del Sur, ejecutó un programa educativo de seis años de asistencia obligatoria, esto dio como resultado que en 1959 la tasa de promoción de la enseñanza se elevó al 96% (Koh, y otros, 2012). Además, el gasto público en educación comenzó a tomar más relevancia, teniendo un incremento significativo, este gasto se vio reflejado en varios segmentos como avances en la infraestructura educativa y aumentó en la oferta de profesores.

2. **Apoyo a la industrialización (1960-1979):** la expansión de la educación en Corea del Sur comenzó con el nivel primario y posteriormente los otros niveles; y estuvo ligada a las etapas del desarrollo industrial del país⁵¹. Esta expansión de la educación fue un factor clave para la industrialización, teniendo efectos en el desarrollo económico directa e indirectamente. La forma directa es mediante la creación de recursos humanos y el avance tecnológico, e indirectamente por el desarrollo social y la creación de instituciones (Koh, y otros, 2012).

Dentro de este período se adoptaron varias políticas como la igualación de las escuelas de educación secundaria en 1973, asignando a cada estudiante de educación media a una institución secundaria mediante lotería, debido a la alta demanda de estudiantes ocasionada por la eliminación del examen de ingreso a la educación media. También se elaboró un plan para la educación superior ligado al programa de desarrollo económico y se crearon programas de desarrollo profesional para contar con mano de obra capacitada para la industrialización.

3. **Reforma educativa (1980-1999):** en el año 1995 la Comisión de la Reforma Educativa elaboran un plan para reestructurar el sistema educativo, con la finalidad de que el país se convirtiera en una sociedad basada en el conocimiento donde se promuevan los talentos y aptitudes de los estudiantes. Para lo cual se proponían varios objetivos como:

⁵¹ Kim & Hong, hacen un estudio entre en México y Corea del Sur, y determinan el sistema educativo de Corea del Sur proveyó trabajadores con un nivel educativo acorde a cada etapa de desarrollo a diferencia de México (Kim & Hong, 2010).

descentralización del sistema educativo, incremento del gasto público en educación al 5% del PIB, desregulación administrativa⁵², reformas a los planes de estudio, uso de tecnología en las escuelas, implementación de un consejo asesor en las escuelas⁵³ (Koh, y otros, 2012).

4. **Ajuste a un sistema educativo basado en la demanda (a partir de los 2000):** luego de aumentar la cobertura, Corea del Sur se enfocó en mejorar la calidad educativa basándose en tres principios: competencia, autonomía y rendición de cuentas; y enfocándose en la educación superior. La desregulación administrativa tuvo un efecto negativo a la calidad de la educación por lo cual en la década de 2000 se implementaron varias leyes, programas o proyectos como: ley básica de recursos humanos⁵⁴ (2002), educación sin matrícula hasta la enseñanza media (2003), programa Brain Korea 21⁵⁵, reforma estructural de la universidad⁵⁶ (2004-2009) y la nueva universidad para la iniciativa de innovación regional (2005-2009), entre otros (Koh, y otros, 2012).

Todas estas etapas de la evolución de la educación influyeron en el desarrollo económico del país, proporcionando vías de movilidad social ascendente, mano de obra productiva, y una reducción de la pobreza en Corea del Sur (World Bank Group, 2004). Valencia (2009), afirma que el fuerte dinamismo económico sostenido estuvo asociado a una reducción de la pobreza en el país, y esto se puede ver reflejado en el gráfico N° 18, donde se evidencia que la pobreza en el Corea del Sur ha tenido una importante reducción y sobre todo en la etapa del desarrollo del país que estuvo influenciado por la inversión del gobierno en educación.

A pesar de que la reducción de la pobreza no fue sostenida, debido al aumentado la pobreza en los períodos de ajuste y crisis, la reducción total de la pobreza es considerable. En 1961 el 48,3% de los hogares urbanos estaba en situación de pobreza, y para el año 2002 sólo el 7,5% lo estaba, es decir, existió una reducción de 84,5% de los hogares pobres entre 1961 y 2002. Véase en el gráfico N° 18. Según Kim, los resultados positivos desarrollo económico y reducción de la pobreza se deben a que Corea del Sur apostó en el único recurso que tenía “su gente”. (Kim J. , 2015).

⁵² Con la desregulación administrativa se buscaba flexibilizar los requisitos para el establecimiento de universidades e institutos de educación superior, debido a la alta demanda.

⁵³ El consejo asesor estaba conformado por el gobierno local, padres y profesores.

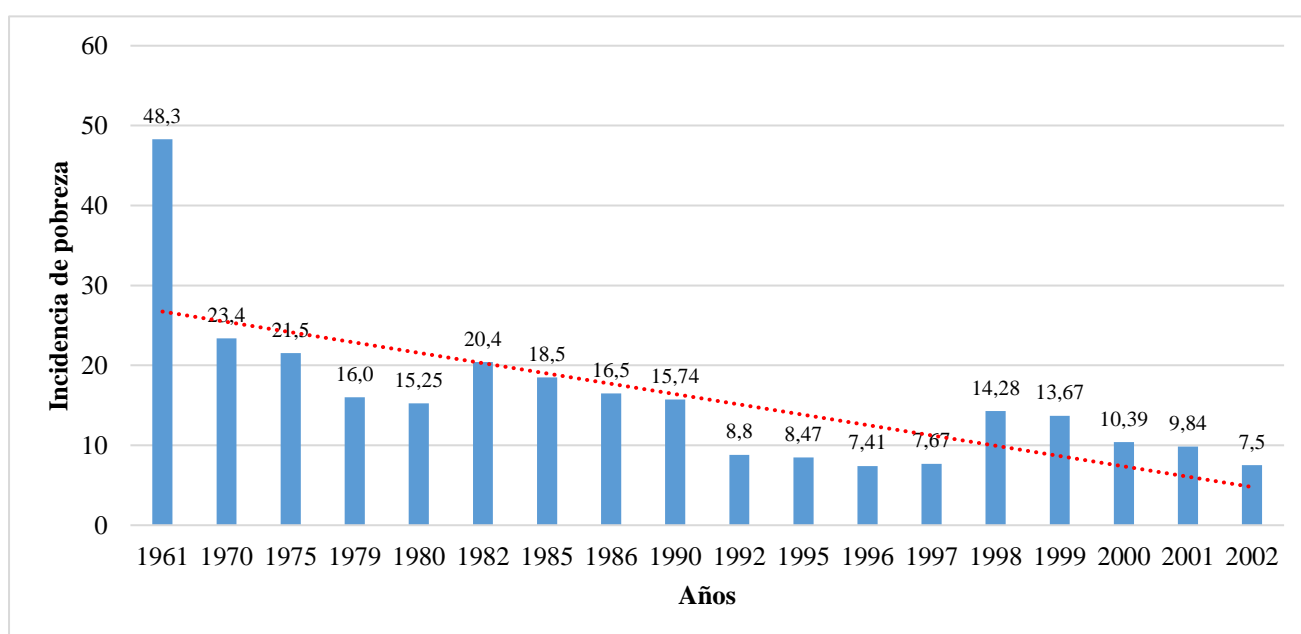
⁵⁴ Con esta ley el gobierno debe preparar un plan de desarrollo de recursos humanos cada cinco años, con la guía para los diferentes actores como los administrativos, gobierno local y el sector privado.

⁵⁵ Es un proyecto de reforma a la educación superior con la finalidad de preparar a los recursos humanos para el 2021.

⁵⁶ Se buscaba mejorar la competitividad, mediante la reducción de los cupos a estudiantes, fomento a las universidades de pocos recursos y reorganización administrativa de las universidades.

En el caso de Corea del Sur, el gobierno central fue un actor importante para alcanzar buenos resultados en el desarrollo económico y social del país, esto a través de la inversión pública y compromiso sostenido; considerando a la educación como una herramienta de construcción de capital humano y motor del desarrollo. Efectivamente existen otros factores que pudieron influir en el desarrollo y reducción de la pobreza en Corea del Sur como las regulaciones, la duración del gobierno, la cultura, entre otros. No obstante, muchos economistas e investigadores del mundo afirman que la educación fue el motor que permitió el crecimiento económico sostenido en el país debido a la formación de mano de obra capacitada para cada etapa de industrialización.

Gráfico 18. Evolución de la pobreza Corea del Sur 1961-2002



Fuente: Banco Mundial & Valencia (2009)
Elaboración: José Luis Valencia

1.2. Singapur

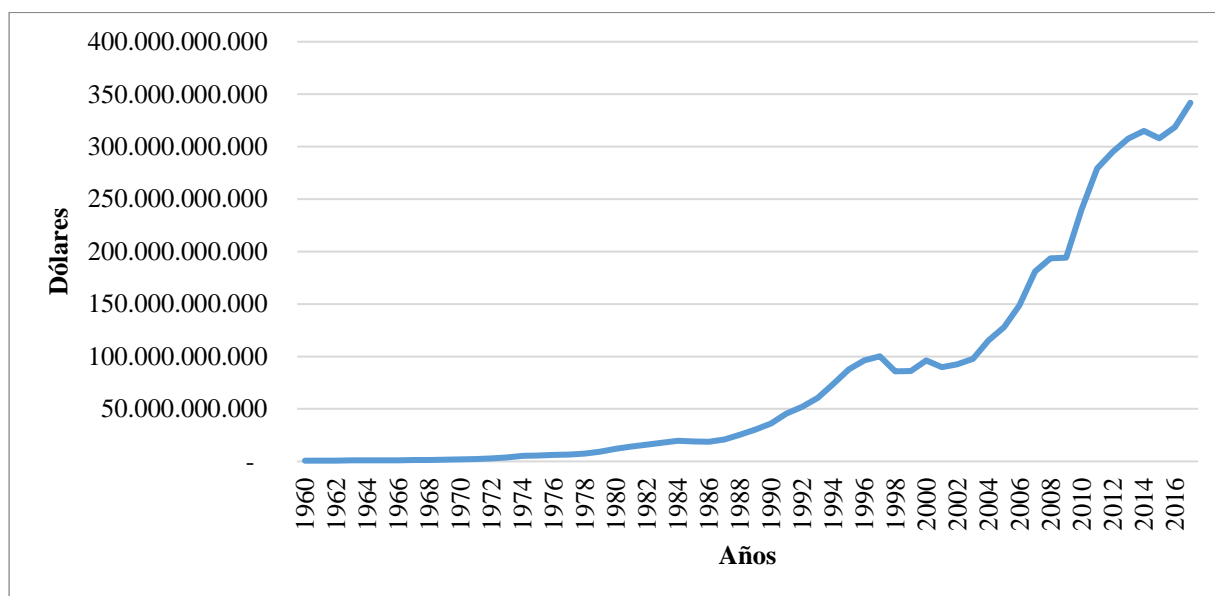
Singapur es el país más pequeño del sudeste asiático, que, en conjunto con Corea del Sur, Hong Kong y Taiwán es conocido como uno de los cuatro tigres asiáticos⁵⁷. En la actualidad el país es considerado como uno de los centros financieros más importantes del mundo y al igual que Corea del Sur, el PIB ha demostrado una importante evolución positiva acorde a su desarrollo económico, con una tasa de crecimiento promedio de 7,6% entre 1960 y 2013 (Collado & Rojas, 2015). Véase en el gráfico N° 19. Lo impresionante del país es que el desarrollo económico lo hizo en un corto tiempo, sin disponer de

⁵⁷ Se les conoce como tigres asiáticos por su crecimiento económico y la industrialización entre 1960-2016.

recursos naturales y logrando el desarrollo social. Esto se ve reflejado en los indicadores de desarrollo humano del país. Según el Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD⁵⁸): “La tasa de desempleo disminuyó constantemente del 8,3% en 1966 al 3,9% a mediados de la década de 1970 y al 3,5% en 1980 y al 2,7% en 1984” (Beng, 2008, pág. 5).

Los resultados de desarrollo en Singapur se deben a las políticas públicas que permitieron crear las condiciones apropiadas para el desarrollo (Collado & Rojas, 2015). Tomando muy en cuenta a la educación como un pilar importante mediante la evolución del sistema educativo y la inversión pública en educación. Singapur hace una gran inversión educación “diseña planes, los ejecuta, los evalúa, diseña planes piloto, los escala y modifica, en una espiral ascendente, donde el logro de las metas es crucial a la hora de la evaluación” (Sing, Chor, Fredriksen, & Jee, 2011, pág. 13). Esto ha permitido al país tener un excelente sistema educativo que ha demostrado un alto rendimiento académico por parte de sus alumnos en las pruebas del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA)⁵⁹, por la diversidad de los alumnos, el desarrollo de aptitudes y el fomento de la investigación, emprendimiento y la creatividad.

Gráfico 19. Evolución del PIB de Singapur 1960-2017



Fuente: Banco Mundial
Elaboración: José Luis Valencia

⁵⁸ Por sus siglas en inglés: United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD)

⁵⁹ Es una prueba que mide el rendimiento académico de los estudiantes en varias asignaturas: Ciencia, Matemática y Lectura.

El desarrollo de Singapur comienza desde la década de los sesenta, específicamente luego de su independencia en 1965⁶⁰, el país pasó de ser un puerto y centro de distribución, para convertirse en un centro internacional de manufacturas y servicios en la década de los setenta y ochenta. En la misma década el gobierno se vio en la necesidad de reestructurar el sistema educativo para contar con mano de obra calificada desde el lado científico como el técnico. Un problema a solucionar en Singapur era que gran parte de los estudiantes optaban por una orientación académica en lugar de la técnica⁶¹, por lo cual en 1969 el Ministerio de Educación implementó dos años obligatorios de educación técnica (Sing, Chor, Fredriksen, & Jee, 2011).

Se puede afirmar que al igual que Corea del Sur, en Singapur el desarrollo del sistema educativo iba a la par de las etapas de industrialización y el desarrollo económico del país. A continuación, se explican cada uno de las etapas:

1. **Primera etapa (década de los sesenta):** dentro de esta etapa se implementó un plan de cinco años (1969-1965), con la finalidad de mejorar la calidad educativa. En este plan se propuso una educación básica gratuita y universal, también se dio énfasis al estudio de ciencias, matemáticas y asignaturas técnicas. Esto conllevó al aumento del número de estudiantes⁶² por lo cual, el gobierno invirtió en infraestructura educativa para hacer frente al aumento de la demanda. Además, se implementaron programas de enseñanza de pedagogía para suplir la demanda de profesores.

Desde 1960, el gobierno comenzó a destinar más recursos al sector educativo, manteniendo una participación de 23% en promedio en el gasto total durante la década de los sesenta, y dando gran importancia en la asignación de recursos a la educación básica⁶³. Véase gráfico N° 20. Además, decidió crear institutos de formación profesional y centros de capacitación industrial debido a la demanda de la industria por mano de obra técnica poco calificada. En esta década el gobierno implementó seis años de educación para los niños desde seis años de edad como también en el aprendizaje de un segundo idioma (política del bilingüismo⁶⁴).

⁶⁰ El país se independizó de Malasia el 9 de agosto de 1965 debido a diferencias entre ambos países.

⁶¹ En 1968 el desequilibrio entre la formación técnica y académica era un problema a resolver. Según datos del Ministerio de Educación de Singapur, había un técnico por cada 23 ingenieros y científicos (Sing, Chor, Fredriksen, & Jee, 2011).

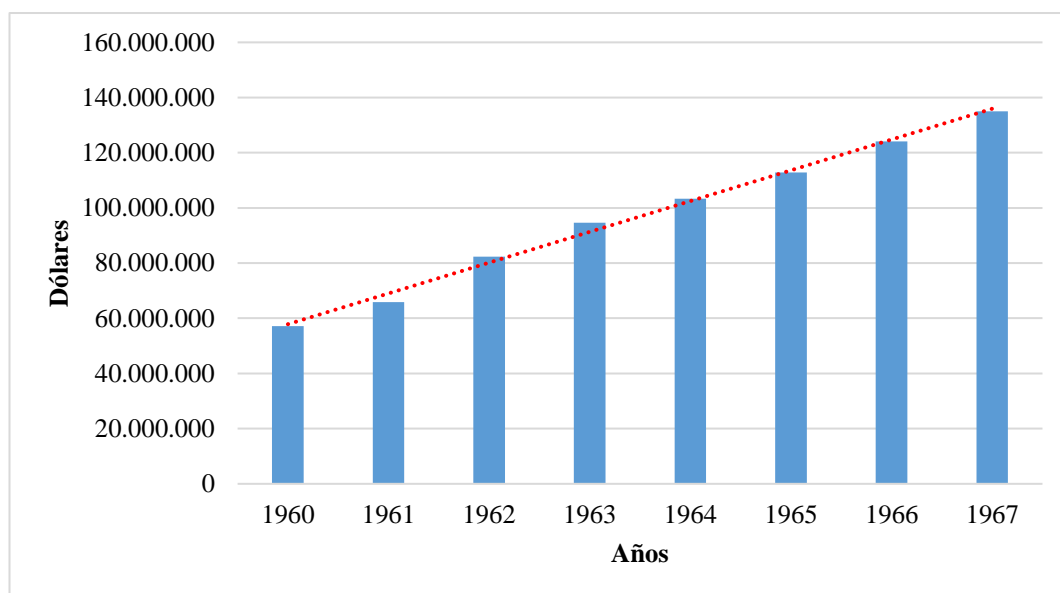
⁶² Véase Anexo H.

⁶³ “Durante el primer año de independencia, el gobierno de Singapur asignó un 59% del presupuesto anual en educación a la educación básica, un 27% a la educación media y un 14% a la educación superior” (Sing, Chor, Fredriksen, & Jee, 2011, pág. 44).

⁶⁴ En las aulas de clase tanto de primaria como de secundaria, se aprendía el inglés como lenguaje occidental y también el chino, como lenguaje oriental.

Esta etapa de industrialización y desarrollo se caracteriza por ser intensiva en mano de obra no calificado o semi-calificada.

Gráfico 20. Gasto en educación de Singapur 1960-1967



Fuente: Banco Mundial
Elaboración: José Luis Valencia

2. **Segunda etapa (década de setenta y ochenta):** el país quiso dejar de ser intensivo en mano de obra con el objetivo de concentrar gran cantidad de capital mediante el aumento del sector manufacturero del país, esto acorde a la demanda internacional de procesos más tecnológicos en la producción, que aumenten el valor agregado. Para lograr este objetivo, Singapur decidió reorganizar el sistema educativo en 1979 mediante la implementación del Nuevo Sistema de Educación, con esto se establecieron tres modalidades de instrucción en la educación primaria y secundaria⁶⁵, se mejoraron los planes de estudio, producción estandarizada y centralizada de textos escolares y material didáctico.

La reorganización del sistema educativo en 1979, buscaba que cada niño alcance el nivel máximo de educación para que puedan continuar en su formación y conseguir un trabajo óptimo, acorde a las aptitudes. De esta forma también se logró reducir la deserción escolar (Sing, Chor, Fredriksen, & Jee, 2011).

⁶⁵ El Nuevo Sistema Educativo permitió que los estudiantes progresen al ritmo más apropiado a sus habilidades, existiendo diferentes tipos de curso con diferente extensión en el plan de estudios. (Sing, Chor, Fredriksen, & Jee, 2011).

3. **Tercera etapa (década de los noventa):** esta etapa de desarrollo nace por la competencia internacional y regional. El gobierno buscaba que el país sea una economía industrial intensiva en tecnología, con un mayor nivel de vida para sus habitantes. Para esto, el sistema educativo se sometió a un proceso de revisión integral y reorganización. Se buscaba una educación que esté orientada al desarrollo de capacidades y destrezas, dando énfasis en la creatividad, innovación, el emprendimiento. En 1997 se estableció un sistema de educación centrado en habilidades, mediante un plan con diez años de educación general que incluía seis años de educación básica obligatoria, en el cual los estudiantes podían participar en varios programas acorde a sus capacidades. Además, se estableció el “Esquema Edusave” con la finalidad de otorgar becas a los estudiantes que tenían entre 6 y 16 años de edad para cubrir gastos extracurriculares como visitas educativas a otros países o enriquecimiento educativo extracurricular.

Singapur fomentó la capacitación técnico-profesional y en el nivel de educación superior se crearon especializaciones acordes a la demanda de mercado, a la investigación y desarrollo (Sing, Chor, Fredriksen, & Jee, 2011). Respecto la educación técnico-profesional, el gobierno quiso trabajar en la percepción negativa que se tenía respecto a este tipo de educación, para esto, se crea el Instituto de Educación Tecnológica, con la finalidad de formar profesionales técnicos y que los estudiantes pueden alcanzar buenos trabajos y continúen con sus estudios.

El gobierno singapurense logró que el país se convirtiera en uno de los pocos países que ofrecen varios beneficios laborales a sus profesores, esto con la finalidad de tener profesionales capacitados e incentivados dentro del sistema educativo. El país ofrece altas remuneraciones⁶⁶, horas de formación profesional y un plan de conmemoración por años de servicio (Sing, Chor, Fredriksen, & Jee, 2011).

El desarrollo del sistema educativo mediante la inversión en educación hizo que el país se desarrolle económicamente y socialmente. Al igual que en Corea del Sur, existieron otros factores político-económicos que permitieron el desarrollo, pero el gobierno singapurense reconoció a la educación como la base para obtener una independencia económica y la mejora de la calidad de vida de la población (Sing, Chor, Fredriksen, & Jee, 2011). Por lo cual, el sistema educativo fue de la mano de cada etapa de desarrollo e industrialización del país, formando capital humano desde el lado científico y tecnológico, es decir, una inversión en educación que se adapta al cambio económico y que concentró inicialmente en los primeros años de educación básica. En el caso de Singapur se denota que este desarrollo del

⁶⁶ Las remuneraciones pueden ser comparadas con profesiones como los abogados, médicos o ingenieros (Sing, Chor, Fredriksen, & Jee, 2011).

sistema educativo se debió al liderazgo político, dando la capacidad al Estado para llevar a cabo una gestión adecuada mediante la planificación de objetivos y plazos para alcanzarlos.

En el caso de Singapur se demuestra la importancia de la inversión pública en educación como herramienta para combatir la pobreza⁶⁷. El gobierno apostó a la generación de riqueza a través del empleo, para lo cual invirtió en capital humano que resultó en fuerza laboral competitiva y productiva, esto resultó gracias a la inversión pública en educación. Beng afirma que la visión del gobierno de Singapur fue la siguiente: “El empleo es el mejor medio para aliviar la pobreza persistente” (Beng, 2008, pág. 7). Además, el crecimiento económico interno se ha traducido en mejoras en el nivel de vida de toda la población.

1.3. Finlandia

Finlandia es uno de los países nórdicos de Europa y es considerado como referente mundial en educación, gracias a su sistema educativo ha conseguido buenos resultados en el aprendizaje de sus estudiantes y también liderar los rankings mundiales. Según Sahlberg: “Los indicadores internacionales muestran que Finlandia tiene una de las ciudadanía más educadas del mundo, ofrece oportunidades educativas de manera igualitaria y hace un uso eficiente de los recursos” (Sahlberg, 2015, pág. 24). Es importante indicar que en Finlandia la educación se considera como un bien público y un derecho humano básico protegido en la constitución.

Finlandia también es considerado como el país más feliz del mundo⁶⁸, siendo una de las economías más desarrolladas según en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) donde ha ocupado la posición onceava desde el año 2017. El país tiene dos pilares importantes para el desarrollo de la nación, estos son la igualdad y la educación; siendo importante destacar que Finlandia tiene uno de los PIB per cápita más altos del mundo y uno de los índices más bajos de pobreza (Cantó, 2018). El PIB de Finlandia ha reflejado una importante evolución desde 1970. El país sufrió de una recesión económica en 1990 pero su recuperación fue rápida. Para el año 2017 el PIB de Finlandia fue de 255.232 millones de dólares con una población de 5.508.214 habitantes. (Banco Mundial, s.f.). Véase el gráfico N° 21.

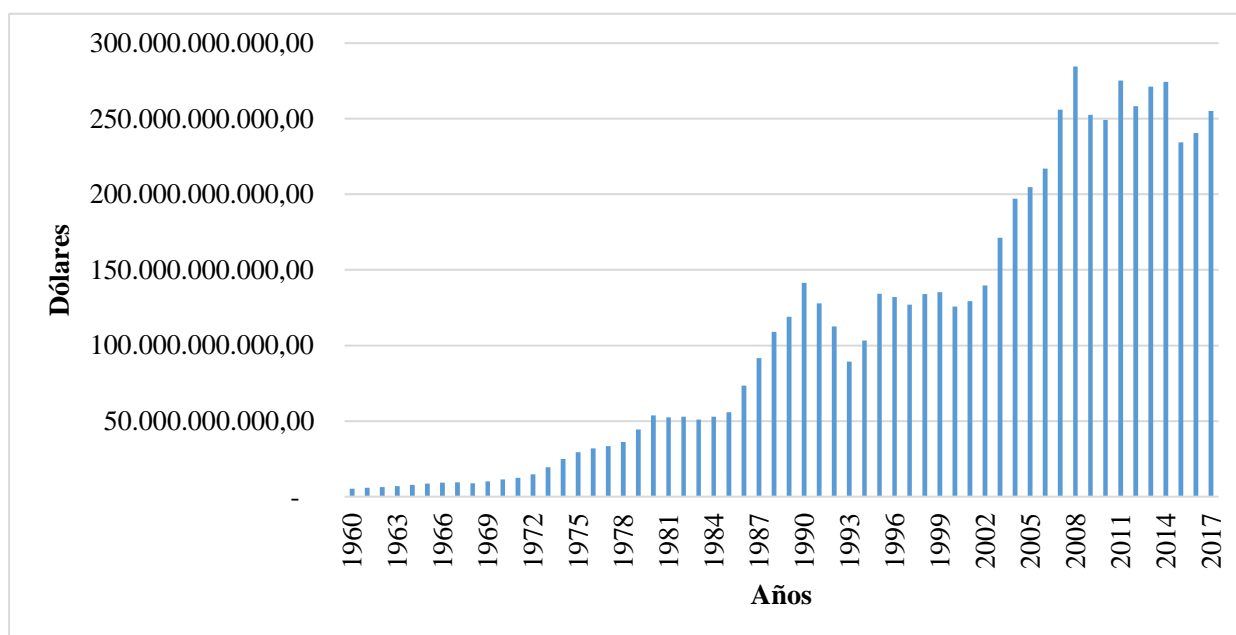
El panorama socioeconómico finlandés no siempre fue favorable, pues luego de su independencia en 1917, el país se caracterizó por ser una de las regiones más atrasadas de Europa en el que tres de cada cuatro habitantes eran pobres y predominaba el sector agrícola (Jofré, 2017). El sistema educativo de

⁶⁷ Beng afirma que es imposible obtener estadísticas precisas sobre la incidencia de la pobreza, debido a que el gobierno trata las estadísticas sociales nacionales como información estratégica y, por lo tanto, el gobierno no está dispuesto a publicar los datos (Beng, 2008).

⁶⁸ Según Informe Mundial de la Felicidad de la ONU.

Finlandia no era nada impresionante, pero pasaron de la mediocridad a la excelencia desde la década de 1970 cuando se implementó la reforma educativa, donde las políticas en el sector de la educación han tenido como objetivo tener una buena escuela para todos los niños, en lugar de ocupar un puesto destacado en las estadísticas de educación internacional, es decir, lo contradictorio a “gobernar por los números”.

Gráfico 21. Evolución del PIB de Finlandia 1960-2017



Fuente: Banco Mundial
Elaboración: José Luis Valencia

Desde 1970 el gasto público en educación ha reflejado una importante evolución. En este año el gasto público en educación fue de 614,4 millones de dólares y este gasto se ha incrementado año tras año, reflejando el compromiso del gobierno central en la inversión pública en educación. Véase en la tabla N° 18.

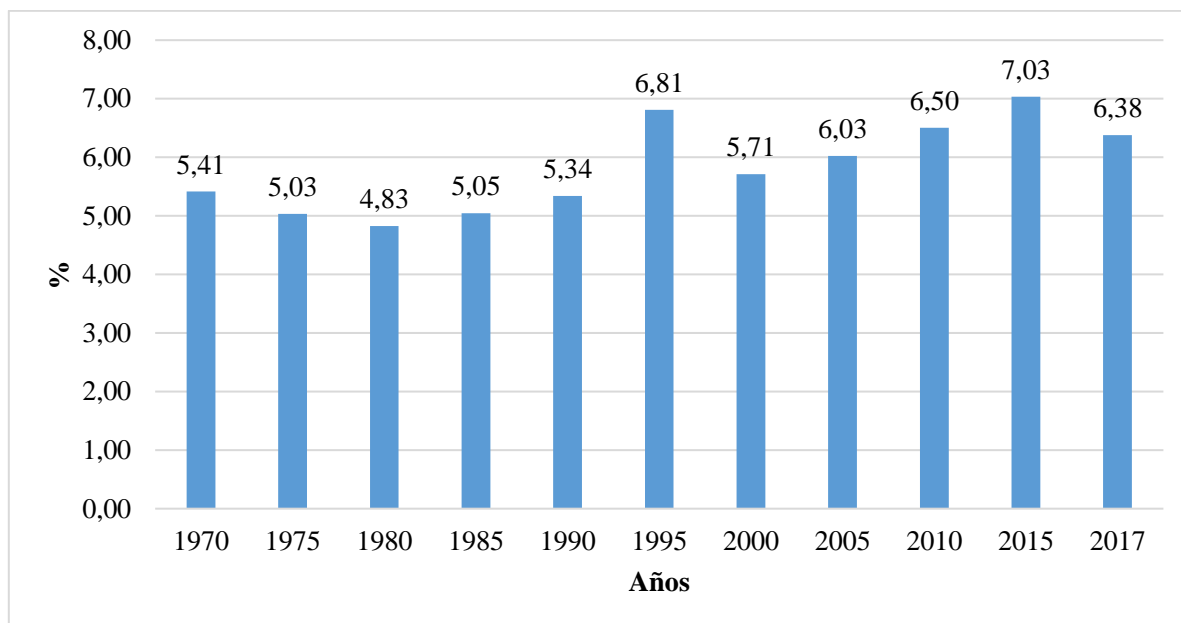
Tabla 18. Gasto Público en Educación de Finlandia 1970-2000

Año	Gasto Educación (Millones de dólares)
1970	614,4
1980	2.590,2
1990	7.561,9
2000	7.207,6

Fuente: Datos Macro
Elaboración: José Luis Valencia

Además, la participación del gasto público en el PIB se ha mantenido entre el 5% y el 7% entre 1970 y 2017, alcanzando la participación más alta en el año 2015 con 7,03%. Véase gráfico N°22.

Gráfico 22. Gasto público en educación de Finlandia, total (% del PIB) 1970-2017



Fuente: Banco Mundial
Elaboración: José Luis Valencia

Al igual que en Corea del Sur y Singapur, el desarrollo económico fue de la mano del desarrollo del sistema educativo. La educación fue importante para el desarrollo social y económico del país luego de culminar la Segunda Guerra Mundial en 1945. Sahlberg afirma que luego de este acontecimiento: “La educación pronto se convirtió en el principal vehículo de desarrollo social y económico” (Sahlberg, 2015, pág. 38). Las tres etapas del desarrollo económico y el desarrollo del sistema educativo de Finlandia fueron los siguientes:

1. **Primera etapa (1945-1970):** en este período se buscaba mejorar la igualdad de oportunidades en la educación mediante la transición de una sociedad agrícola a una industrializada. Esto debido a que las oportunidades educativas del país eran desiguales, solo los niños que vivían en las ciudades grandes tenían acceso a las escuelas, también existía una alta deserción escolar y baja tasa de matriculación. Dentro de este período cambió el modelo tradicional de educación, aumentando la accesibilidad, cambiando el contenido de los planes de estudio para que se centren en el desarrollo de estrategias individuales y personalidades de los niños, y se mejoró la formación docente enfocándose en responder las necesidades del desarrollo (Sahlberg, 2015).

Se instauró un Comité de Sistema Educativo en 1946 para establecer las regulaciones de la educación obligatoria y un marco común de principios para el sistema educativo. Éste comité propuso que la base del sistema educativo finlandés debería contar con un período de ocho años de escuela básica obligatoria que sería común para todos los niños independientemente de su situación socioeconómica. En 1963 se aprueba la propuesta para el nuevo sistema educativo en Finlandia, a partir de entonces nace la escuela básica integral unificada o conocido en Finlandia como sistema “peruskoulu”.

2. **Segunda etapa (1970-1985):** se buscaba crear un sistema escolar público integral a través de una sociedad de bienestar nórdica. Considerando el crecimiento del sector de servicios, la tecnología y la innovación. Desde 1970 se impulsa la reforma educativa priorizando la creación de igualdad de oportunidades para todos los niños, con una buena educación, mejorando la calidad de la enseñanza, el aprendizaje y la participación.

En este período se reforma el anterior sistema “peruskoulu”, se implementa el nuevo sistema en 1972 con el objetivo crear un sistema que se adapte a las capacidades de los estudiantes, considerando una estructura de escuela integral para todos los estudiantes y currículo nacional que proporcionó a las escuelas herramientas para diferenciar la instrucción para diferentes grupos de habilidades de los estudiantes. El nuevo sistema contaba con nueve años de educación básica integral y es gobernado por las autoridades educativas locales (Sahlberg, 2015).

Desde 1980 se trabajó en la creación de sistema escolar con supuestos filosóficos y educativos que insistían en que el rol de la educación pública debe ser educar a los ciudadanos para que piensen de manera crítica e independiente (Sahlberg, 2015). Es decir, se cambió la concepción del conocimiento y el aprendizaje. Cabe destacar que entre los años setenta y ochenta se desarrollaron las principales instituciones del estado de bienestar finlandés como los servicios sociales (Kangas & Kalliomaa-Puha, 2019).

3. **Tercera etapa (desde 1985):** mejorar la calidad de la educación básica y ampliar la educación superior para mantener la identidad de Finlandia como economía de alta tecnología basada en el conocimiento. En 1985 se abolió la agrupación por habilidades en todas las asignaturas en la escuela, a partir de esa fecha todos los estudiantes han estudiado en base a un mismo plan y programa de estudios. El nuevo “peruskoulu” requería que los profesores de diferentes escuelas, trabajen con estudiantes de diferentes habilidades, esto implicaba un cambio en la organización y filosofía. En palabras de Sahlberg:

“Esta filosofía incluía las creencias que todos los alumnos pueden aprender si se les da la debida oportunidad y apoyo, que la comprensión y el aprendizaje a través de la diversidad humana es un importante objetivo educativo, y que las escuelas deben funcionar como democracias en pequeña escala” (Sahlberg, 2015, pág. 46)

En 1990 la educación en Finlandia era considerada internacionalmente como media y en 1994 se reformó el plan de estudios nacional, donde jugaron un papel activo los municipios y las escuelas en el diseño curricular y la implementación de cambios. A partir de este año, se crearon redes de mejora escolar en la que participaban varios actores como directores, profesores, padres y organizaciones con el objetivo de transformar a las escuelas en comunidades de aprendizaje activas. La creación de redes incentivaba a la mejora del sistema escolar, la responsabilidad compartida de las escuelas, descentralización y mayor autonomía de las mismas. Las escuelas dejaron de competir entre día, más bien, se buscaba compartir ideas y resolver problemas.

Desde 1970 el sistema educativo en Finlandia ha pasado por varios cambios, dejando de lado el antiguo sistema tradicional para convertirse en un sistema educativo alternativo y equitativo. Este sistema ha sido ejemplo para muchos países y es admirado por varias razones: 1) es un sistema educativo equitativo con un buen desempeño que ha progresado desde finales la década de los setenta; 2) utilización de soluciones que difieren a las políticas educativas utilizadas comúnmente en otros países⁶⁹, basadas en la responsabilidad compartida, confianza y profesionalismo; 3) oferta de formas alternativas de pensar sobre soluciones a problemas educativos como a tasas de abandono escolar, o deserción de maestros; 4) interdependencia de la educación con otros sectores de la sociedad, como salud, empleo, políticas públicas; 5) la mejora de la educación pública y transformación del sistema educativo con tiempo, paciencia y determinación (Sahlberg, 2015).

Los elementos a destacar de las políticas educativas finlandesas son tres : 1) visión inspiradora de lo que debería ser una buena educación pública, con buena infraestructura básica, financiada con fondos públicos, centrada en la equidad educativa⁷⁰ y sin afectación del gobierno de turno al objetivo común⁷¹;

⁶⁹ Sahlberg hace referencia a que son las soluciones impulsadas por el mercado. Finlandia, por ejemplo, carece de inspección escolar, estandarización de plan de estudios, pruebas de alto riesgo para estudiantes, entre otros. (Sahlberg, 2015).

⁷⁰ La equidad en la educación significa que todos los estudiantes deben tener acceso a una educación de alta calidad, independientemente del lugar donde vivan, procedencia familiar, o la escuela a la que asistan (Sahlberg, 2015).

⁷¹ Finlandia tiene el objetivo claro, desde 1970 han existido más de 20 gobiernos de diferentes ideologías políticas, pero el objetivo de tener una gran escuela pública para cada niño ha prevalecido en el transcurso de los años.

2) influencia leve⁷² de los países aliados, especialmente en Suecia y también de instituciones supranacionales como la de Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Unión Europea, en la construcción de políticas públicas. El modelo educativo finlandés es construido con las tradiciones propias de Finlandia combinadas con innovaciones recibidas de otros; 3) desarrollo sistemático de las condiciones laborales óptimas para los profesores y directores de las escuelas, en donde se establecen programas de formación docente, buena remuneración de los profesores y se espera que los profesores ejerzan su conocimiento y juicio. En Finlandia la docencia es una profesión prestigiosa⁷³, los profesores tienen una gran autonomía, controlan la evaluación de los estudiantes, currículo, participación comunitaria y mejoramiento escolar (Sahlberg, 2015).

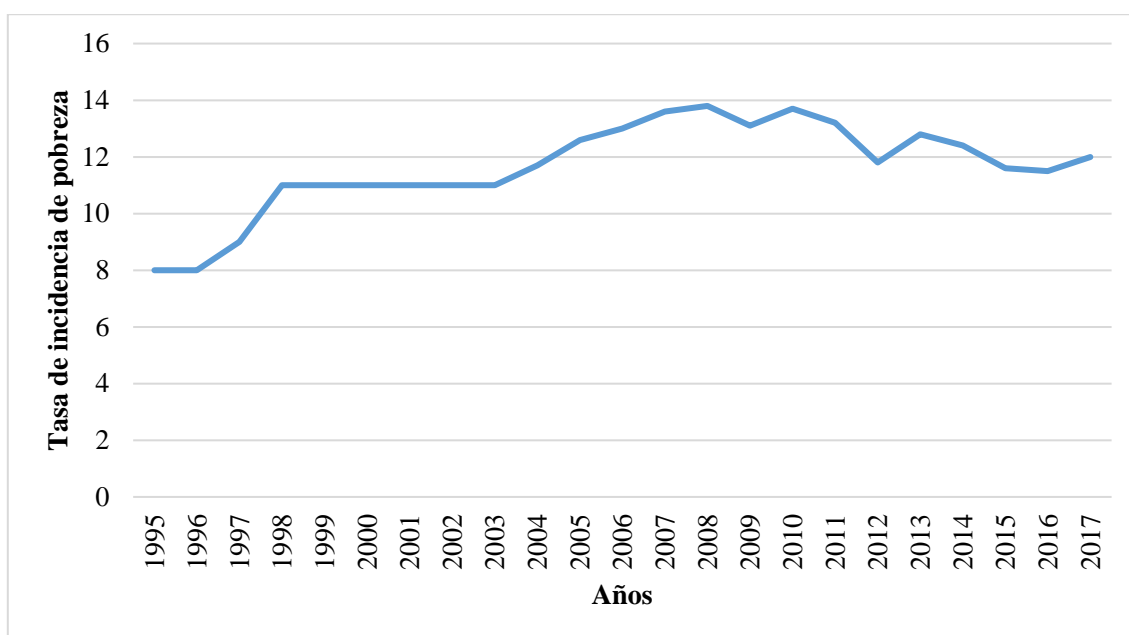
El desarrollo del sistema educativo en Finlandia ha tenido una fuerte influencia desarrollo social y económico del país, esto se ha evidenciado en las diferentes etapas de desarrollo a partir de 1970. Según Wallin: “La inversión finlandesa en la educación también se considera uno de los motores centrales del desarrollo económico y para poner fin a la pobreza en el país” (Wallin, 2018). Esta inversión en educación ha formado capital humano para las diferentes actividades profesionales que se han adaptado a las habilidades de los estudiantes y a las necesidades del mercado de trabajo. Según Kangas & Kalilliomaa-Puha: “En Finlandia, existe la firme convicción de que el empleo es la mejor manera de combatir la pobreza” (Kangas & Kalliomaa-Puha, 2019, pág. 8)

Al igual que en Corea del Sur y Singapur, Finlandia representa uno de los casos de éxito económico en una zona geográfica deficiente de recursos naturales. El país decidió invertir en su población mediante la inversión pública en educación y creando condiciones óptimas para el empleo, esto permitió reducir la pobreza del país, siendo uno de los países con la tasa de incidencia más baja del mundo. Véase gráfico 23. Cabe destacar que las políticas educativas, estuvieron enlazadas a las políticas sociales, es decir, no solo la educación ayudó a reducir la pobreza sino existieron otros factores que ayudaron a conseguir este resultado como políticas en el sector de la salud, seguridad social, trabajo, entre otros; no obstante, muchos investigadores reconocen a la educación como el factor principal que explica el éxito finlandés desde 1970.

⁷² A pesar de tomar consejos de los países u organismos, el país tiene su propia forma de construir el sistema educativo que existe en la actualidad (Sahlberg, 2015).

⁷³ Según Sahlberg (2015), muchos jóvenes finlandeses aspiran a ser profesores, siendo la profesión más preferido por encima de medicina y leyes.

Gráfico 23. Evolución de la incidencia de pobreza Finlandia 1995-2017



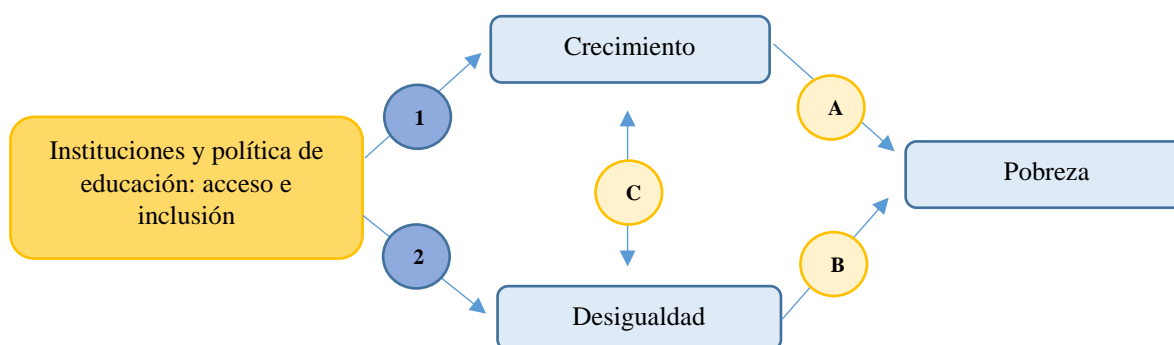
Fuente: Banco Mundial
Elaboración: José Luis Valencia

2. Relación de la inversión pública en educación y pobreza, según investigación.

La pobreza se puede estudiar desde dos perspectivas, la multidimensional y la monetaria. Desde la perspectiva multidimensional la falta instrucción escolar es una dimensión de la pobreza, mientras que, desde la perspectiva monetaria, la falta de ingresos para subsistir o para el consumo definen a la pobreza. La interacción entre la educación, pobreza, desigualdad y crecimiento económico se puede entender mediante la ilustración N°5. Según la UNESCO, tres cauces vinculan a estas variables (A, B y C), en primer lugar el crecimiento económico determina la reducción de la pobreza, mediante el incremento de los ingresos de los hogares que surge por la creación de empleo, las transferencias⁷⁴ y los rendimientos de sus activos. Esto se vincula con la teoría de capital humano mencionado en el marco teórico. En segundo lugar, en el corto plazo, una distribución de los ingresos más pareja conlleva a que una misma tasa de crecimiento tenga un impacto mayor en la reducción de la pobreza. Básicamente, el ingreso de las personas pobres puede crecer más rápido a través de políticas complementarias de redistribución del ingreso que logren disminuir la desigualdad. En tercer lugar, en el largo plazo, se da la interacción entre el crecimiento económico y la desigualdad, donde una distribución del ingreso más pareja dará como resultado un crecimiento económico más rápido, esto mediante la creación de instituciones robustas, justas, que velen por la protección de los derechos de los pobres (UNESCO, 2017).

⁷⁴ Estas transferencias pueden ser del Estado o de otros hogares a través de remesas u otros medios (UNESCO, 2017).

Ilustración 5. Vías a través de las cuales la educación aumenta el crecimiento económico y disminuye la pobreza y la desigualdad



Fuente: UNESCO (2017)
Elaboración: José Luis Valencia

La educación logra la interacción entre igualdad, crecimiento y reducción de la pobreza mediante dos maneras (flechas 1 y 2 de la ilustración N°5):

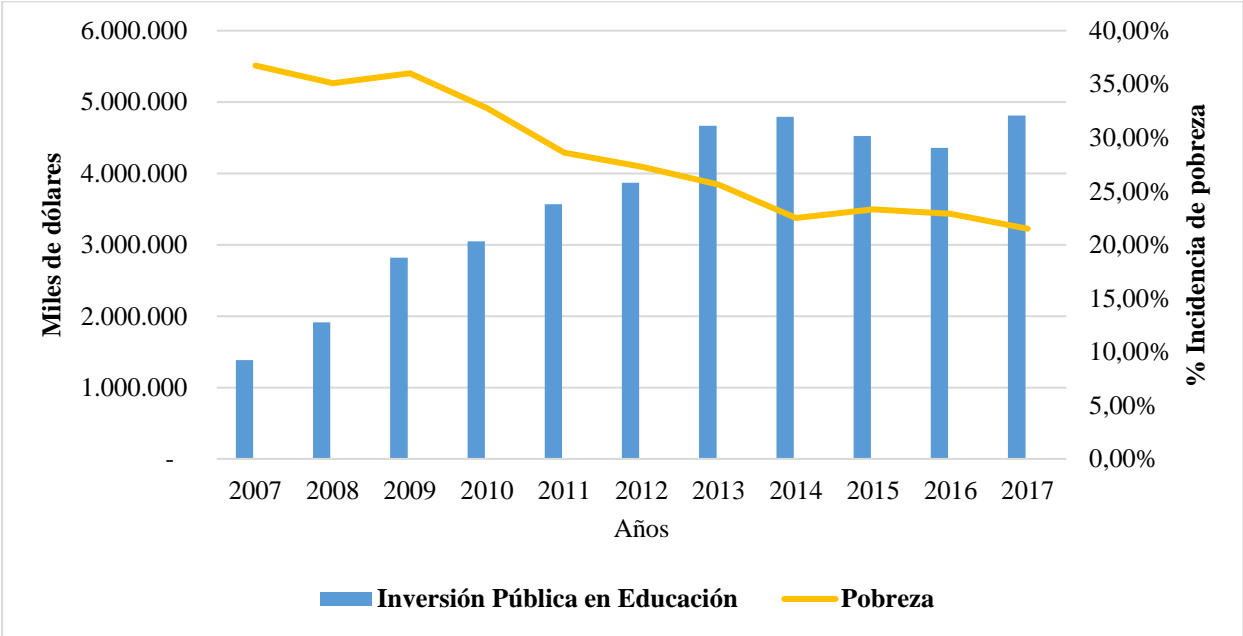
- 1) La educación dota a las personas competencias y conocimientos que aumentan la productividad. Esta dotación hace que las personas sean menos vulnerables a riesgos mediante la diversificación de las fuentes de ingreso, provenientes de empleos formales o no agrícolas. Según datos de la UNESCO: “Un año de educación aumenta las rentas salariales en un 10% y en el África subsahariana hasta en un 13%” (UNESCO, 2017, pág. 12). Además, la educación aumenta la resiliencia de las personas debido a que las prepara para afrontar los riesgos que corren a lo largo de su ciclo de vida⁷⁵. También, se ha comprobado que la educación puede proteger a los trabajadores de las explotaciones del mercado laboral mediante la celebración de contratos legales y que puede empoderar a las mujeres haciéndolas menos vulnerables a las injusticias relacionadas con el género⁷⁶ (UNESCO, 2017).
- 2) Si la educación se difunde equitativamente logra reducir la desigualdad de ingresos. Para esto es necesario que al menos las personas hayan culminado sus estudios secundarios. Según datos de la UNESCO: “En Malasia, el porcentaje de adultos que habían cursado la enseñanza secundaria aumentó del 20% en 1980 al 48% en 2000 y el coeficiente de Gini disminuyó del 0,51 al 0,44” (UNESCO, 2017, pág. 13). Un ejemplo de esto es Finlandia, que como se analizó en el estudio de caso, este país ha logrado desarrollar un sistema educativo equitativo.

⁷⁵ Por ejemplo, la neumonía es una enfermedad de la pobreza, pero se puede evitar mediante la educación de las madres (UNESCO, 2017).

⁷⁶ “En Sierra Leona, un año más de estudios disminuyó del 36% al 26% la tolerancia de la violencia doméstica por las mujeres” (UNESCO, 2017, pág. 13).

La relación entre pobreza y educación, utilizando los datos estadísticos de los capítulos uno y dos, se puede explicar mediante el gráfico N°24, en el cual se observa la relación entre las dos variables. Mientras la inversión pública en educación crece, la incidencia de la pobreza disminuye durante el período de análisis 2007-2017. Por ejemplo, la inversión pública en educación para el año 2014 fue de 4.792,19 millones dólares mientras que la incidencia de pobreza para el mismo año fue de 22,50%; en el siguiente año la inversión se reduce a 4.525,43 millones de dólares y la incidencia de pobreza aumenta a 23,30%. En el año 2017 se alcanza la inversión más alta en educación, con una cantidad de 4.812,47 millones de dólares y la tasa de incidencia es la más baja del período con 21,50%. Esto quiere decir que existe una relación inversa entre las dos variables de estudio, mientras una sube la otra tiende a bajar.

Gráfico 24. Relación entre la Inversión Pública en Educación y Pobreza 2007- 2017



Fuente: Ministerio de Finanzas, INEC
Elaboración: José Luis Valencia

El análisis gráfico se corrobora con la investigación de: “La pobreza en el Ecuador explicada por el gasto público en educación” realizada Izquierdo, Cifuentes, Erazo & Rosales en el 2018. Esta investigación analiza la correlación existente entre la inversión pública en educación (variable independiente) y la pobreza (variable dependiente) mediante el modelo de regresión y análisis de correlación, utilizando el criterio de Akaike para escoger el mejor modelo⁷⁷, siendo este el modelo lin-log debido que tiene menor criterio de Akaike, considerando datos del período 2007-2013. Básicamente

⁷⁷ A continuación, se presentan los modelos lineales evaluados con su respectivo criterio de Akaike: 1) Modelo MCO corregido (-33.71658), log-log (-13.93896), log-lin (-17.37014), lin-log (-34.58345), Recíproco (-27.77924) (Izquierdo, Cifuentes, Erazo, & Rosales, 2018, pág. 10).

los resultados de la investigación son los siguientes: 1) por cada incremento en un millón de dólares en el gasto público en educación, la pobreza obtiene una disminución del 0.09% en sus índices respectivamente y 2) el 76.06% del cambio en el índice de la pobreza se explica mediante un cambio en la educación ($R^2 = 0.760618$) (Izquierdo, Cifuentes, Erazo, & Rosales, 2018, págs. 9-10).

Los resultados favorables en reducción de la pobreza durante el período 2007-2017 se deben a los efectos crecimiento y redistribución, como se mencionó en el primer capítulo de la disertación. Cabe recalcar que, dentro del efecto de redistribución y el panorama de justicia social que vivió el país, el gobierno central dio mucha importancia al sector social sobre todo a la educación, que tuvo una participación del 53% de la inversión total del sector durante el período. Además, la educación se consideró como un derecho que debe ser garantizado por el Estado en la Constitución del 2008. Al analizar el período 2007-2014 se refleja que el gobierno tuvo como objetivo mejorar al sistema educativo, teniendo como meta cumplir el Plan Decenal de Educación hasta el año 2015 y los diversos Planes de Desarrollo. Además, al considerar a la pobreza como un imperativo moral, su meta era reducirla o de ser posible erradicarla y esto se confirma en la Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza (ENIEP).

Los retornos de la educación se pueden visualizar en el largo plazo, y como menciona Tarupi: “En el Ecuador, al igual que en otros países, el retorno a la educación es significativo, es decir, afecta en las decisiones salariales” (Tarupi, 2015, pág. 6). Por lo cual, es probable que un niño de un hogar pobre que recibió educación de calidad y gratuita durante el período 2007-2017, pueda encontrar un trabajo en el futuro con un ingreso salarial que le permita salir del círculo vicioso de la pobreza. En la investigación “El capital humano y los retornos a la educación en Ecuador⁷⁸” realizada por Eddison Tarupi en el año 2017, se refleja como resultado que la tasa de retorno de la educación primaria fluctúa alrededor del 8 al 9%.

A pesar de que los retornos de la educación se visualizan en el largo plazo, como se mencionó en el capítulo dos, ciertos programas educativos pudieron tender efectos en la reducción de la pobreza de los hogares en el corto plazo mediante la eliminación de los costos indirectos asociados a la educación. Esta reducción de los costos pudo tener un efecto positivo en el ingreso disponible de los hogares y reducir el nivel de pobreza.

Los estudios de caso de Singapur, Corea del Sur y Finlandia demuestran que la educación tiene repercusiones positivas en el crecimiento económico y la reducción de la pobreza sobre todo cuando se

⁷⁸ La investigación se realizó considerando los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida de Ecuador y mediante el enfoque de capital humano se estima el retorno de la educación utilizando la ecuación de Mincer. Esta ecuación expresa el nivel de salario como una función del nivel educativo y la experiencia del individuo (Tarupi, 2015).

gestiona una buena inversión pública en diferentes programas o proyectos. Pero la inversión en educación generó resultados en el largo plazo mediante la aplicación de políticas estables en el tiempo. Al comparar los estudios de caso con los resultados de Ecuador en el 2007-2017, se pueden destacar varios aspectos comunes como: concentración de la inversión pública en educación primaria y secundaria, universalización de la Educación General Básica (EGB), revalorización de la profesión docente, inversión en infraestructura educativa, eliminación de costos indirectos de la educación, mejora de la cobertura y la calidad de la enseñanza, mejora de los planes de estudio y producción estandarizada de textos escolares.

Cabe mencionar que en los países de estudio como en Ecuador, la educación se consideró como un paso necesario para romper el círculo vicioso de la pobreza y que para llevar a cabo el desarrollo del sistema educativo fue importante el liderazgo político que dio al Estado la capacidad para llevar a cabo la gestión de los programas y proyectos planificados. Además, es importante destacar que gran parte de las políticas educativas que se mencionan en el informe de la UNESCO “Reducir la pobreza en el mundo gracias a la enseñanza primaria y secundaria universal” fueron realizadas en el Ecuador durante el período de estudio, por lo cual se deduce su posible efecto en la reducción de la pobreza en el país.

Una vez analizados los datos y comparados con los estudios de caso de Singapur, Corea del Sur y Finlandia, se procedió a realizar la entrevista a personas expertas del sector educativo, para obtener una visión de lo que ha pasado en Ecuador durante el período 2007-2017 con la inversión pública en educación y la pobreza; y también complementar la relación entre estas variables de estudio.

3. Relación de la inversión pública en educación y pobreza, según criterios de expertos.

En esta parte de la investigación, se realizó la entrevista a expertos que estuvieron trabajando como funcionarios del gobierno durante el período 2007-2017 debido a su conocimiento respecto a las medidas que se tomaron. Además, esta parte de la investigación busca reforzar la relación entre la inversión pública en educación y la reducción de la pobreza, considerando los criterios de las personas entrevistadas que tienen conocimiento sobre estas dos variables. Las entrevistas contaron con dieciocho preguntas que fueron adaptadas en base a la respuesta de los entrevistados. Las preguntas fueron las siguientes:

1. ¿Qué entiende por pobreza?
2. ¿Cree usted que existe una relación entre pobreza y educación? ¿Cómo entiende esta relación?

3. ¿Cuáles eran los criterios que utilizaba el gobierno central para diseñar programas y proyectos de inversión pública en educación?
4. ¿Cree que existía una guía para la elaboración de programas o proyectos educativos, o el gobierno central tomaba como referencia programas o proyectos educativos llevados a cabo en otros países con casos exitosos?
5. ¿Considera que la pobreza tuvo un rol importante en la elaboración de las políticas educativas y la inversión pública en educación?
6. ¿Qué destacaría de la inversión pública en educación realizada en el período 2007-2017?
¿Qué proyectos priorizaría?
7. ¿Cómo se priorizan las asignaciones presupuestarias en el gobierno? ¿Cree usted que el sector educativo tuvo prioridad en la asignación presupuestaria?
8. ¿Considera que la inversión pública en educación ayudó a reducir la pobreza en el país durante el período 2007-2017?
9. ¿Qué proyectos educativos o políticas educativas consideran que tuvieron un gran impacto en la reducción de la pobreza en el Ecuador?
10. Existe un dilema entre focalización y universalización. El gobierno del Econ. Rafael Correa y la Constitución de 2008 plantea la universalización, sin embargo, sabemos los recursos son limitados. Tomando en cuenta los altos niveles de pobreza y desigualdad en el Ecuador ¿Hasta qué punto considera usted que la inversión pública en educación buscaba la universalización o tal vez la focalización?
11. ¿En dónde se priorizó la inversión pública en educación en Ecuador (educación primaria, básica, bachillerato o superior) durante el período 2007-2017?
12. ¿Cree usted que la priorización de la inversión pública en un nivel educativo es importante y logra un impacto en términos reducción de la pobreza?
13. ¿Cómo ha visto la pobreza en el Ecuador durante el período 2007-2017?
14. ¿Qué medidas del gobierno central cree que han sido efectivas para combatir la pobreza? ¿Qué cree que se hizo bien o mal?
15. ¿Qué cree que se debería hacer o mejorar en el país para reducir la pobreza o erradicarla?
16. ¿Cómo ha visto el sistema educativo y la inversión pública en educación durante el período 2007-2017?
17. ¿Qué cree que se debería hacer o mejorar en el sistema educativo del país, con la finalidad de reducir la pobreza?
18. ¿Cree usted que el gobierno central trabajó para tener una educación de calidad en el país?
¿Qué se debería hacer para mejorar la calidad educativa?

En la primera pregunta se trata de conocer la percepción del entrevistado respecto a la pobreza, conocer la definición y el enfoque que tiene sobre la misma. En la segunda, se quiere saber si el entrevistado cree que existe una relación entre pobreza y educación, determinando el vínculo entre las variables. Desde la tercera a la novena pregunta, se quiere conocer los proyectos educativos que fueron implementados en el período, la influencia de otros países en la planificación de la política educativa, la asignación y priorización presupuestaria en el sector educativo y considerar si los proyectos realizados en el sector educativo tuvieron algún impacto en la reducción de la pobreza.

En la décima pregunta, se quiere conocer la percepción del entrevistado sobre el dilema entre focalización y universalización. En la pregunta décimo primera y décimo segunda, se trata de determinar el rol de la priorización de la inversión pública en un sector educativo específico (educación primaria, básica, bachillerato o superior) para la reducción de la pobreza. Finalmente, desde la pregunta décimo tercera hasta la décimo octava, se hicieron para conocer los lineamientos de política pública en materia de pobreza e inversión pública en educación, esto se utilizará como herramienta para la siguiente sección de la presente disertación.

A continuación, se presentan las entrevistas realizadas considerando los puntos importantes:

MSc. Eduardo Ramírez Coronel

Eduardo Ramírez fue Subsecretario de Formación Técnica y Tecnológica en la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT), Director de Desarrollo Profesional y Educativo (MINEDUC), Director Nacional de Formación Inicial e Inducción Profesional (MINEDUC) y actualmente es rector del colegio “La Salle”.

En la primera pregunta de la entrevista, ¿Qué entiende por pobreza? El Msc. Ramírez contestó que hay varias posibilidades de definir a la pobreza, pero que personalmente define a la pobreza como una situación en la que no se satisfacen las necesidades físicas, psicológicas de las personas, ya sea por falta de alimentación, vivienda, educación, entre otros. Además, considera que la pobreza tiene que ver con las relaciones de poder económico, tomando en cuenta que la pobreza existe por la existencia de relaciones asimétricas en oportunidades y la desigual distribución de los ingresos que tiene un país. También mencionó que la pobreza es un problema central de las sociedades, siendo un problema porque es algo presente que perjudica a un determinado grupo de personas.

Respecto a la segunda pregunta, el entrevistado contestó que existe una relación entre pobreza y educación. Los países que invierten en más educación formal, desde la inicial hasta la universidad, y que también apuestan a la ciencia, la tecnología y el desarrollo tecnológico; son países que reflejan, al menos en cifras, ser sociedades más equitativas y más justas en la redistribución de los ingresos y bajas

tasas de pobreza. Desde esta perspectiva, existe una relación estrecha ya que en la medida en que se siga apostando a una inversión profunda, decidida y priorizada en la educación; aquellas generaciones que históricamente no han podido acceder a la educación lo harán y podrán tener mejores posibilidades en la medida que avanza con su educación. Las posibilidades se reflejan en el desarrollo cognitivo, integral y también de acceder a un mundo laboral que les permita desde las capacidades demostrar su talento y competencias al servicio de la mejora de los procesos productivos. En la medida en que el pueblo se eduque, se tendrán mejores posibilidades para el crecimiento del país no solo desde la perspectiva capitalista sino también desde el desarrollo integral.

En cuanto a la tercera pregunta sobre los criterios que utilizaba el gobierno central para diseñar programas y proyectos de inversión pública en educación, el entrevistado contestó que durante el período 2007-2017 existían varios criterios: 1) la importancia de invertir en educación, 2) la eficiencia de la inversión, 3) la inversión en la formación docente, 4) inversión en equipamiento/infraestructura educativa.

En la cuarta pregunta, el Msc. Ramírez respondió que durante el período 2007-2017, se tomó como referencia el sistema educativo finlandés para comenzar a diseñar programas y proyectos. Desde la educación superior, Corea del Sur tuvo una influencia en la toma de decisiones. En general, hubo varios países tomados de referencia por el gobierno central para el diseño de las políticas públicas educativas.

La pobreza tuvo un rol importante en la elaboración de las políticas educativas y la inversión pública en educación. Por ejemplo, el proyecto de las Unidades Educativas del Milenio estaba ubicado en lugares estratégicos como barrios de “quintiles uno”, donde se reforzó la infraestructura educativa y la formación docente con la finalidad de tener a estudiantes más preparados y reducir la pobreza. Hubo una intencionalidad profunda durante el período 2007-2017, ésta fue ubicar la inversión en educación justamente para lograr que aquellos sujetos de aprendizaje tengan mejores oportunidades para su desarrollo.

Los proyectos que fueron prioritarios durante el período fueron: 1) Evaluación del Sistema Educativo, 2) inversión en formación docente⁷⁹, 3) proyectos enfocados en la ciencia y la tecnología, 4) becas a estudiantes, 5) infraestructura educativa. Además, el sector educativo fue prioridad en la asignación de recursos, históricamente se puede ver el presupuesto del Estado durante este período donde existe un crecimiento del presupuesto designado a la educación en comparación con otros sectores sociales. Incluso, si se considera el último período de gobierno, donde la situación económica no era tan favorable, el sector educativo se seguía priorizando a diferencia de otros ministerios.

⁷⁹ El entrevistado menciona que gracias a la inversión en formación docente se vieron mejores resultados en las calificaciones de Ecuador en pruebas educativas internacionales.

La inversión en educación durante el período logró abarcar una generación a nivel de educación inicial y básica. Los niños pudieron acceder a la educación y formar sus capacidades, y esto pudo tener un efecto en reducir la pobreza intergeneracional. No obstante, durante el período existieron otros aspectos complementarios que permitieron reducir la pobreza como la inversión en salud, transferencias de dinero a las familias, etc., que sin duda tuvieron efectos en el acceso de la educación y en la reducción de gastos de los hogares. Además, durante este período muchos chicos pudieron acceder a la educación superior, esto ayudó mucho en lógicas de percepción de cómo se iba reduciendo la pobreza.

Los proyectos educativos que pudieron tener un mayor impacto para reducir la pobreza fueron: universalización de la educación inicial, aumento de la tasa de matrícula del bachillerato, formación docente, crecimiento de la oferta de becas a estudiantes, y el fortalecimiento de la formación técnica y tecnológica.

Dentro de este período hubo políticas de universalización y proyectos de focalización. La universalización en el país se logró, considerando datos de la UNESCO, esto ayudó mucho al país sobre todo en la educación media teniendo como efecto una demanda mayor en la educación superior. El Msc. Ramírez menciona que, debido al aumento de la demanda en la educación superior, el gobierno tomó como medida la focalización, apareciendo la lógica de méritos y oposición. Desde la perspectiva cuantitativa, Ecuador con la matrícula en educación superior estaba dentro de los márgenes que exige la UNESCO para hablar de universalización en educación superior. Estos temas resultan complejos en la política de Estado debido a la presión que existe y la falta de recursos.

En lógicas de inversión pública en educación, se priorizó más la educación superior. Esto podría estar respondiendo a que antes del gobierno del Econ. Rafael Correa, no se invertía en ciencia y tecnología dentro de la educación superior. Considerando la eficiencia, estudios de varios organismos como el Banco Mundial mencionan que, es importante que la inversión pública en educación se priorice en la educación inicial debido a que se debe asegurar que los niños desarrollen las habilidades que les permitan aprender a lo largo de toda la vida. Esto no dista de la importancia de la educación superior y cómo ésta puede ayudar en la innovación, desarrollo tecnológico y la construcción de conocimiento científico.

Respecto a la pregunta de ¿Cómo ha visto la pobreza en el Ecuador durante el período 2007-2017?, el Msc. Ramírez contestó que existe una reducción en la pobreza donde hay una priorización de las políticas de gobierno que apuestan a reducir la pobreza mediante la inversión en educación, salud y las políticas redistributivas del ingreso para que los pobres tengan más oportunidades. Fue un período donde los que menos tenían posibilidad de acceso a la educación u otros servicios básicos, lo estaban logrando. Las personas tuvieron mejores oportunidades durante este período.

Es importante analizar la eficiencia en la inversión, es verdad que el sector de la educación tuvo un rubro importante de inversión, pero el tema está en cómo se invirtió el mismo. Las personas que estuvieron trabajando en el gobierno deberían hacer una reflexión crítica respecto a esto, porque estaban claros los criterios, pero estos se diluían a la hora de la ejecución. El gobierno debía tener muchos más estudios técnicos que permitan que la ejecución del gasto social sea eficiente y de calidad, aprovechando los recursos económicos que se disponen. Al gobierno le faltó hacer una revisión profunda del personal en los ministerios, es decir, la cantidad de los funcionarios públicos debido a la existencia de puestos de dudoso funcionamiento o utilidad. Hubo algunos proyectos, sobre todo de UEM, que fueron cuotas políticas y que después ya no tenían su razón de ser, es decir, a lo mejor en algunas ubicaciones no se necesitaba una UEM sino más bien profundizar la inversión en las escuelas comunitarias. Además, mejorar la contratación pública, y el control en la corrupción en la medida de que los recursos no sean utilizados para otros fines que no sean la inversión.

El sistema educativo ecuatoriano sin lugar a dudas, en ese período, sí fortaleció la educación desde la lógica de la revalorización docente, concursos de méritos y oposición, entre otros aspectos que lograron fortalecer a la educación. Esto logró que Ecuador se posicione a nivel regional en varios aspectos como el fortalecimiento de la formación técnica y tecnológica, por ejemplo. No obstante, aún falta mucho por hacer, si se comparan los resultados de las pruebas PISA de Ecuador frente a otros países como Corea del Sur, se refleja bajos resultados que pueden mejorarse. Es importante que la inversión en educación sea sostenida, independientemente del gobierno ya sea de derecha o de izquierda. El sistema educativo en Ecuador sí mejoró en este período, pueden existir muchos contradictores respecto a esto, pero sí se notó que hubo un proceso sostenido durante el 2007-2017 de querer apostar por la educación en todos sus niveles.

Respecto a la pregunta ¿Qué cree que se debería hacer o mejorar en el sistema educativo del país, con la finalidad de reducir la pobreza?, Msc. Ramírez respondió que el gobierno no solo debe hacer un esfuerzo de que haya universalización en todos los niveles, sino que haya más retención escolar. Se logra una retención de los estudiantes cuando existen otros factores asociados como: no violencia en el hogar, confianza de los padres en la educación, salud, cuando el jefe del hogar tiene un ingreso digno, la existencia de docentes motivados y que dominen científicamente el conocimiento, también infraestructura educativa adecuada. Apostar en la educación siempre será estratégico, la educación es un imperativo existencial para transformar a las sociedades.

En este período el gobierno intuía un concepto de calidad exclusivamente asociado a los resultados de aprendizaje, esto es importante porque los resultados de aprendizaje siempre serán un factor que permite medir cuánto avanzan los sistemas educativos. No obstante, la calidad de la educación tiene que ver con la formación integral de la persona, es decir, no sirve de nada si un ser humano domina los conocimientos, pero es un mal ser humano, no es ético y es corrupto. El sistema educativo carece de un

sistema de calidad articulado donde se vean todos los factores asociados para una educación de calidad, donde se puedan hacer contrastes de escuelas en el mismo contexto y que se logre una mejora continua, evaluación permanente y reflexión crítica.

Mtr. Freddy Peñafiel Larrea

Freddy Peñafiel fue gerente del Proyecto Nuevo Bachillerato Ecuatoriano (MINEDUC), Subsecretario de Calidad Educativa Encargado (MINEDUC), Subsecretario de Coordinación Educativa (MINEDUC), Viceministro de Educación, Miembro de la Comisión Gestora de la Universidad Nacional de Educación, Delegado del Ministro de Educación en el Consejo de Educación Superior y Ministro de Educación Encargado.

En la primera pregunta de la entrevista, ¿Qué entiende por pobreza? El Mtr. Peñafiel contestó que uno de los problemas más importantes del Ecuador y de América Latina es la inequidad en la distribución de la riqueza, eso implica que existan grupos de la población a quienes la distribución de la riqueza les llegó por goteo o no les llegó de manera alguna. Entonces, si se toma como base las Necesidades Básicas Insatisfechas, el no alcanzar aquellas necesidades categorizaría a las personas como pobres. El problema de esta consideración es que el Estado tiene un papel importante en el rol de igualar oportunidades a toda la población, entonces si hay parte de la población que no recibe el dinero por parte de la inequidad en la distribución en la riqueza, alguien necesita tender ese puente igualador de oportunidades y ése es rol del Estado.

Vivimos en una sociedad absolutamente inequitativa, donde no todas las personas que nacen tienen las mismas oportunidades, en este contexto el Estado tiene un rol importante que es el de tratar de igualar estas oportunidades. Lo único que puede igualar las oportunidades es la educación, no hay otra alternativa. Se debe tratar de que el Estado garantice el acceso a ciertos medios que puedan garantizar esta ruptura de barreras.

Respecto a la pregunta dos, el entrevistado menciona que la educación es un derecho y debe ser garantizado por el Estado. Cuando hay un Estado presente y que le interesa garantizar este derecho y que le interesa romper brechas y permitir accesos, existen posibilidades mayores de salir de la pobreza. Cuando el Estado se ausenta, por varios motivos como políticas neoliberales o crisis extremas, la pobreza empieza a crecer, y esto se evidencia en el abandono escolar, la imposibilidad de los niños de continuar con sus procesos de estudio y el trabajo infantil. La pobreza se acrecienta cuando no hay un garante de derechos y una de las pruebas más claras de esta ausencia de derechos es la educación.

Al inicio del período se verificó que la calidad de la educación en Ecuador era muy mala por varias razones: 1) no había currículum nacional; 2) existía una diversidad enorme de bachillerato, había treinta

y dos figuras de bachilleratos; 3) no había estándares educativos, es decir, no se sabía dónde se quería llegar.

A partir de este panorama, se empiezan a diseñar una serie de programas de inversión como: 1) reforma curricular y establecimientos de estándares educativos; 2) jubilación de maestros, se establece un programa de inversión atado con la reforma a la ley de educación para que los maestros puedan jubilarse, teniendo un bono que les permita tener una vida digna a partir de la jubilación, esto logra renovar la planta docente; 3) SíProfe, este buscaba la capacitación para los maestros y mejorar la calidad de la educación a través de la capacitación, concursos que se dictaban directamente desde el Ministerio y a través de universidades y concursos de ingreso al magisterio; 4) mejora y dotación del material didáctico para las escuelas iniciales; 5) Programa de Alimentación Escolar, este fue fundamental porque en los primeros años de gobierno se realizó una evaluación de la causa del abandono escolar y se identificó que una de ellas era por la falta de comida en el hogar; 6) garantizar los uniformes, 7) mejora de la infraestructura educativa y construcción de las UEM, 9) Universidad Nacional de Educación, nace con la constitución y buscaba mejorar la preparación docente; 10) televisión educativa, nace con la idea de mejorar la calidad de la educación y darles a los niños educación; 11) evaluación educativa y la creación del INEVAL, este busca evaluar al sistema y se establece por primera vez un examen estandarizado de salida del bachillerato, también se participa por primera vez en las pruebas PISA para el desarrollo de la OCDE; 12) eliminación de la contribución voluntaria de los padres, hasta el 2006 existían costos escondidos asociados a la educación, pagos a profesores por parte de los comités de padres de familia que se solventaban con cuotas. Las mejoras en las escuelas las pagaban la empresa privada, las reinas de belleza o prefectos, esto representaba inequidad y también mantener la pobreza.

De forma general, los criterios que se manejaron fueron cobertura y calidad. Estos criterios están siempre contrapuestos porque ¿qué se logra teniendo gran calidad si no hay niños en las escuelas? O ¿qué se logra al tener niños en las escuelas si no hay calidad?

En la pregunta 4, el Mtr. Peñafiel contestó que, en el año 2014, el Congreso Mundial de Educación en Londres invitó a dos Ministerios de Educación del mundo como modelos: Finlandia y Ecuador. Eran dos casos de estudio, Finlandia por su éxito en los aprendizajes de las pruebas estandarizadas y Ecuador por la aplicación exitosa de las políticas, es decir, Ecuador tomó todas las mejores experiencias de educación en el mundo y trató de aplicarlas. Ecuador tenía una ventaja, y esto era la consultar popular que establecía el Plan Decenal de Educación, éste cobijaba y permitía hacer algunas políticas para realizar estos cambios.

En el período 2007-2017 se observó la experiencia de lo que pasaba en el mundo y se aplicó todo lo mejor de diferentes partes, es decir, se hizo una aplicación ecuatoriana de todas las mejores prácticas. El resultado de esto no fue malo, Ecuador mejoró la calidad de aprendizaje y esto se demuestra en el

progreso de los resultados de las pruebas en corto plazo, obviamente Ecuador no llegó a ser el mejor país del mundo en términos educativos, pero se logró un gran avance llegando a una calidad media en la educación. Un factor importante para que pueda existir este cambio fue la voluntad política.

La pobreza se tomaba en cuenta para las decisiones de las políticas educativas, esto se evidencia en varios proyectos que se llevaron a cabo durante el período 2007-2017. Por ejemplo, la ubicación de las UEM considera la pobreza por NBI y las pruebas estandarizadas, es decir, en el lugar donde se cruzaba la pobreza con los peores resultados de las pruebas estandarizadas, era el escogido para la construcción de las UEM, porque se buscaba que esta inversión de infraestructura se ponga en los lugares donde la pobreza era más fuerte y donde los niños tenían problemas de aprendizaje. Otros proyectos que reflejan la importancia de la educación para la elaboración de las políticas públicas fueron el proyecto de los uniformes, el desayuno escolar y la universalización de la educación inicial.

Todos los proyectos educativos fueron prioritarios, todos eran urgentes. El proyecto más visible fue las construcciones para las UEM, pero no fue el más importante. Desde la perspectiva del entrevistado es más importante tener un buen currículo, tener buenos estándares y buenos profesores. Un buen profesor puede enseñar en una unidad unidocente, con un pizarrón o puede enseñar a distancia. Esto se demuestra con la investigación del BID “Cerrando brechas”, en la que se evidencia que el cierre de brechas de los niños que tenían mejores profesores era innegable. No hay ningún otro factor en la escuela que cambie la calidad del aprendizaje que no sea un buen profesor. El buen profesor en niños de extrema pobreza y que tenían un retraso educativo de los años anteriores, puede igualar estos niños en menos de un año.

Respecto a la pregunta 7, el Mtr. Peñafiel respondió que el sector educativo tuvo prioridad en la asignación presupuestaria hasta antes del terremoto, luego de éste hubo algunas variaciones en la prioridad. Tal vez sí se hubiera podido invertir más, o mejorarse la inversión o la calidad del gasto, pero nunca se frenó la inversión en la educación durante el período 2007-2017.

El dilema entre focalización y universalización es interesante. Se debe considerar que existió universalización en varios proyectos, pero que también hubo focalización. Por ejemplo, se buscó universalizar la asistencia a la escuela y la calidad de la educación, para lograr esto se debió focalizar algunos aspectos, como el desayuno o los uniformes, en algunos lugares más alejados donde la pobreza era extrema. Se universaliza la formación a los docentes, el concurso docente, la mejora de los sueldos de los docentes, el currículo y la entrega de los libros de texto de la misma calidad para todos, también se buscaba universalizar la oferta del bachillerato internacional⁸⁰. Entonces, es un cruce de cosas, se universaliza el servicio, el acceso y la posibilidad de que todos asistan, y para eso se focaliza en los

⁸⁰ Este objetivo no se logró debido a que depende de una agencia internacional que implicaba un proceso más complejo. No obstante, se buscaba que por lo menos un alto porcentaje de colegios tengan el bachillerato internacional.

lugares que presentan barreras más grandes. Es un dilema interesante porque la educación es un derecho y el derecho es universal, el Estado tiene que garantizarlo, no hay otra alternativa.

Respecto a la pregunta 11, el entrevistado contestó que se priorizó la educación general básica, en la que se logró universalizar la asistencia. También se priorizó la educación inicial, pues antes del gobierno del 2007-2017 no existía la educación inicial pública sino centros de desarrollo del Ministerio. Desde la perspectiva del entrevistado, se debe hacer mayor focalización en la educación inicial, se debe universalizar la asistencia a la educación inicial o los servicios de la misma; son los primeros años los que tiene que fortalecerse debido a que en estos se sientan las bases de los niños. Generalmente los gobiernos no focalizan la inversión en educación inicial, porque es una inversión no visible o políticamente escondida; un gobierno que busque réditos políticos va a focalizar la inversión en el bachillerato y va a esconder la educación inicial. El gobierno del presidente Correa apoyó la educación inicial.

Si se focaliza la inversión en la educación inicial se contribuye en la reducción de la pobreza. Un niño que va a la escuela y que no trabaja, no resuelve los asuntos familiares, pero tiene muchas más posibilidades de resolverlos en el futuro; un niño que tiene una formación de décimo de básica va a conseguir un trabajo distinto en comparación con uno que no tiene ningún tipo de formación. Un niño que empieza con educación inicial apropiada va lograr un desarrollo de sus destrezas, habilidades y funciones importantes.

Hubo una reducción importante de la pobreza durante el 2007-2017, las políticas y programas educativos que se mencionaron anteriormente influyeron en esa reducción. Para reducir la pobreza en el país se debería mantener una política de atención a la pobreza y de atención a los niños y madres de familia. Se debería permitir que las madres de familia tengan opciones de educación inicial diferentes, presencial o no presencial, en casa o en la propia escuela. Se debería permitir que el Estado siga atendiendo la alimentación escolar y las necesidades de las barreras rotas. Además, una buena política sería encontrar a los niños que el sistema educativo expulsó, porque estos niños no son desertores sino expulsados por el sistema, porque, por ejemplo, si el sistema educativo deja de ser presencial y se convierte a una educación a distancia en la que implique el uso del internet, varios niños saldrán expulsados del sistema educativo debido a que no cuentan con internet para conectarse a las clases.

Respecto a la pregunta 16, el Mtr. Peñafiel respondió que hay un proyecto que se quedó pendiente en el período 2007-2017, éste se llamaba el Índice de la Calidad de la Educación (ICE), es un proyecto que tomó tres años. El ICE ayuda a que la calidad de la educación sea posible debido a la autonomía, es decir, la única forma de que las escuelas tengan una calidad excelente es que tengan grados de autonomía. En Ecuador no se cuentan con grados de autonomía en las escuelas públicas o privadas. La idea del índice era evaluar la calidad de la educación mediante diversas variables como: los resultados

de los exámenes estandarizados, el clima escolar, la tasa de deserción, entre otras; luego de los resultados que arrojaba el índice, la escuela debía implementar un plan de mejora, el mismo debía ser aplicado hasta la siguiente evaluación para poder ganar la autonomía. La autonomía implicaba varias ventajas para las escuelas como el no seguimiento del currículo nacional⁸¹, obtener un fondo para decidir qué libros se desean comprar u obtener capacitación adicional. Esto garantizaba que la pelea de la escuela por mejorar la calidad de la educación iba a ser con otras escuelas. Era un proyecto enorme y ambicioso, por ejemplo, en Finlandia la calidad de la educación se debe porque las escuelas tienen autonomía.

La calidad educativa tiene muchas variables. Durante el período 2007-2017 se logró mejorar la asistencia, resultados de aprendizaje, reducir la deserción escolar, obtener un sistema de medición nacional de los aprendizajes, entre otros aspectos. Sí se trabajó en mejorar la calidad de la educación, pero se puede mejorar aún más. Actualmente el sistema educativo está en emergencia, no se puede permitir que los niños se vayan de las escuelas, que estén desaprendiendo lo que habían aprendido, que los profesores de educación inicial no reciban su remuneración; no se puede permitir todo esto porque impediría mejorar la educación del país.

Econ. Maria Daniela Araujo

Maria Daniela Araujo es economista por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, hizo su máster en Análisis de Políticas Públicas en la Universidad de Georgetown, fue Coordinadora del programa EDUCIUDADANÍA del Grupo FARO, Directora de Información y Evaluación (MINEDUC), Subsecretaría de Planificación General (MINEDUC), y Asesora del Ministerio Coordinador de Conocimiento y Talento Humano.

En la primera pregunta de la entrevista ¿Qué entiende por pobreza? La Econ. Araujo contestó que hay algunas definiciones de pobreza. En Ecuador se utiliza mucho la definición de pobreza por consumo o por ingreso. Básicamente, la pobreza comprende a la población que no puede acceder a ciertos servicios básicos como educación y salud, debido a que sus ingresos no se lo permiten. Esto es problemático para una población porque la pobreza tiene diferentes caras, una de ellas son los niños que evidentemente pertenecen a familias que se encuentran en situación de pobreza y que por sí mismos no pueden superar esta condición sino ha existido un Estado que les brinde las oportunidades que les permita salir de la trampa de la pobreza, siendo un problema generacional.

La pobreza tiene muchas externalidades negativas, como la delincuencia, falta de acceso al trabajo, etc. Estas externalidades se producen cuando las personas no pueden acceder a servicios mínimos. La pobreza es un problema y lo que deben aspirar los países para crecer, es tener poblaciones que cada vez

⁸¹ La escuela seguiría los estándares educativos, pero no el currículo implicando que pueda organizar su malla curricular.

tengan una clase media más grande o influyente, sobre todo personas que tengan oportunidades para poder ser más productivas y salir de la trampa de la pobreza.

Respecto a la relación entre pobreza y educación, la Econ. Araujo respondió que hay diferentes análisis que se han realizado para describir esta relación. Desde la perspectiva de la economía cuantitativa se encuentra la teoría de acumulación de capital humano, esta se puede analizar desde la ecuación de Mincer donde el ingreso de un individuo es una función de los años de educación que tuvo y también de otras variables como su experiencia. Entonces, mientras más educación adquiere el individuo se obtienen ingresos más altos, la tasa de retorno de un año de educación es aproximadamente 10%, es decir, cada año adicional de educación tiene un retorno de un 10% aproximadamente adicional de sus ingresos. Cuando esto se ve a nivel microeconómico, evidentemente la tasa de retorno de la educación también es una función de la calidad de la educación; desde una perspectiva macroeconómica, la calidad de la educación tiene influencia en el crecimiento económico de largo plazo. Lo que dice la teoría de capital humano es que mientras más educación adquiera el individuo se vuelve más productivo y por tanto podrá generar más ingresos futuros. Desde la perspectiva macroeconómica, si se tiene una población más educada, se tendrá una población más productiva que influirá en el crecimiento económico del país.

El Econ. Eric Hanushek ha realizado varias comparaciones internacionales y aparentemente el crecimiento económico lento de los países de América Latina, si se compara con otros países como los asiáticos, puede deberse a una baja calidad del sistema educativo. Hay una relación probada entre pobreza y educación, a nivel microeconómico la relación se observa mediante los individuos, mientras que a nivel macroeconómico se observa mediante el análisis de los países.

Es importante considerar que la educación es una inversión, lo que se invierte ahora se cosechará en el futuro. Entonces, si por ejemplo se observa la evolución de la tasa de matrícula en el Ecuador entre el 2007-2017 y también se observa que la pobreza se ha reducido, no se puede decir que es un producto de esos niños que están en la escuela, porque el incremento de la productividad de esos niños se verá en el largo plazo, es decir, cuando esos niños cumplan entre 15 y 18 años e ingresen al mercado laboral. No es algo que se mueve al mismo tiempo, es una inversión que se hace ahora para cosechar en el futuro.

Un resultado en el corto plazo en términos de reducción de la pobreza mediante la inversión pública en educación se puede dar mediante los programas de educación inicial, donde se tienen a niños pequeños menores de 5 años. Si estos programas están acompañados de programas de nutrición para los niños, se logra una reducción más directa de la pobreza del hogar, debido a que los niños tienen acceso a nutrición de mejor calidad. Estos programas no son solo de desarrollo de capacidades sino también pueden proteger a una población muy pequeña que se vuelve muy vulnerable especialmente cuando pertenecen a familias que viven en condiciones de pobreza.

Hay que saber diferenciar, la educación es una inversión y por lo tanto se pueden ver los frutos de la misma en el largo plazo, donde la calidad educativa es importante porque el objetivo es mejorar la productividad, lo que permite el incremento individual de ingresos y a la vez un crecimiento nacional.

Respecto a la pregunta 3, sobre los criterios que utilizaba el gobierno central para diseñar programas y proyectos de inversión pública en educación. La economista contestó que hubo algunos criterios, uno de ellos fue el Plan Decenal de Educación (PDE), este empezó a finales del 2006 y contenía ocho políticas para diez años. Dentro del plan había metas como la universalización de la educación básica y del bachillerato, cobertura de la educación inicial para las poblaciones más vulnerables, mejora de la calidad de la educación, implementación de un sistema de rendición de cuentas, inversión de un porcentaje específico del PIB anual en educación, mejora de la infraestructura. Estas eran aspiraciones de la sociedad y el gobierno a partir del año 2007 tomó estas aspiraciones. Entonces, las primeras políticas que se implementaron en el Ministerio de Educación desde el 2007 estuvieron orientadas por el PDE, al menos en lo que tenía que ver con la educación inicial, básica y bachillerato.

Posteriormente, el gobierno tenía el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) y las metas del PDE estaban vinculadas a este, es decir las metas de ambos planes estaban vinculadas y fueron orientadoras de la inversión. En ése tiempo los programas de inversión estaban vinculados a metas de corto plazo, pero también a objetivos de largo plazo. Los objetivos de largo plazo eran los del PNBV y estaban vinculados con el PDE. Estas fueron las líneas de política pública orientadoras de la inversión en educación en el período 2007-2017.

Para la elaboración de los programas y proyectos educativos hubo referencia de lo que se trabajaba en otros países, esas referencias podían ir tan lejos como tomar a países como Finlandia en términos de calidad del sistema educativo, pero también había ejemplos más cercanos como Colombia, en el que se tomó en cuenta el concurso de méritos y oposición para ingresar al magisterio. Respecto a éste último, Ecuador implementó desde el año 2007 concursos y pruebas estandarizadas; siendo ésta una política similar a la que aplicó Colombia en el año 2002. En este período sí hubo influencia de otras evaluaciones de política pública de otros países, donde Ecuador tomó las que se comprobaron con evidencia científica de que eran efectivas.

La respuesta de la pregunta 5 fue que la pobreza sí tuvo un rol importante en la elaboración de las políticas educativas. Cuando el país reconoce en el 2006 que existe un problema de acceso y que se requiere una universalización de los servicios, se reconoce la existencia de barreras de acceso al servicio educativo. Esto se evidencia en aspectos de los niños como: no poder comprar útiles escolares, acceso a un desayuno o problemas de nutrición en sus hogares, no tener vestimenta que les dignifique para ir a estudiar. En general, se reconoce que hay barreras de acceso y estas son económicas, siendo más fuertes para las poblaciones más pobres.

Hay varios ejemplos de las barreras de accesos que se identificaron. Por ejemplo, el programa de uniformes escolares estaba focalizado en los sectores rurales más pobres donde los niños que asistían a estas escuelas tenían derecho a tener sus uniformes gratuitos cada año. En un inicio, los uniformes eran elaborados por pequeños talleres o emprendimientos localizados en las mismas comunidades, en cierto sentido, esto fue muy favorable porque también había una inyección de recursos en la comunidad. Otro ejemplo, son los textos escolares que también puede ser una barrera de acceso para los niños que viven en condiciones de pobreza, en el sector rural los niños se podían quedar con los textos porque se reconocía que probablemente el texto escolar era el único libro al que tenía acceso la familia entera. También, la eliminación del cobro de matrículas en la educación pública mediante el reemplazo por contribuciones del Estado. Finalmente, los proyectos de infraestructura también estaban focalizados en las zonas donde no había oferta educativa de ciertos niveles y donde estaban las poblaciones más vulnerables.

Lo que se destacaría de este período son los proyectos de eliminación de barreras para las poblaciones más vulnerables. También, fueron fundamentales los proyectos de mejora de la calidad educativa debido a que no es suficiente a que un niño esté en un aula, sino que también esté aprendiendo. La cobertura educativa se incrementó durante este período, pero es importante considerar la educación que se estaba recibiendo y cómo esta le puede servir a futuro al niño. Uno de los problemas a resolver más importantes en éste período, era tratar de mejorar la selección de los docentes que entraban al servicio público, hacerla más transparente y meritocrática. Para esto, se tenía los exámenes de certificación o elegibilidad que permitían conocer el dominio de una materia por parte de un docente, luego de esto el docente podía participar en concursos para su nombramiento. La idea de que se pueda transformar o mejorar la calidad educativa desde el docente y desde poner un docente competente, es muy importante. La entrevistada menciona que, en una investigación realizada por ella, se demuestra que los docentes que fueron seleccionados a través de este proceso tienen impactos significativos en los resultados de aprendizaje de los niños de primer año de educación general básica.

El sector educativo sí fue prioridad en la asignación presupuestaria, esto obedece a la ley donde se establece el incremento porcentual de la asignación anual al sector educativo. Además, existían veedurías de organizaciones no gubernamentales para garantizar que se realice esa asignación presupuestaria al sector educativo como porcentaje del PIB. Sí hubo una prioridad y ésta no nació exclusivamente de un gobierno sino de la aspiración de la población expresada en el PDE y que se concreta en la Constitución de la República, y que después se vigila para que se cumpla anualmente. Sí hubo una prioridad para la educación general básica, para la educación pública, para los programas de primera infancia. La priorización general fue cumplir con el porcentaje de inversión en educación que estaba indicado en la Constitución, y después de forma específica para la asignación en los programas de inversión. Respecto a éste último, en ése período era un trabajo conjunto con la SENPLADES, esta

tenía que ajustar la asignación presupuestaria o combinar con las metas que se tenía en el PDE y en PNBV.

Es importante considerar que, gran parte del presupuesto destinado a la educación se utiliza para cubrir los sueldos de los docentes. En este sentido, cuando se aprobó la LOEI en el 2011 lo que se hizo fue equiparar el salario de los docentes al salario del servidor público y esto implicó un incremento impresionante para el salario de los docentes. El salario de un docente de ingreso en el 2011 estaba alrededor de 300 USD y pasó a 800 USD. El hecho de que se tenga este incremento salarial realmente permite atraer a otro tipo de profesionales a la profesión docente y a las escuelas públicas. Entonces, habían dos formas de mejorar la educación pública a través de los docentes, por un lado, se tenían los concursos y la exigencia de la certificación para ser elegible; pero aparte de esto, había el incentivo económico para los docentes. Este incentivo económico puede parecer un gasto corriente pero realmente es una inversión, siempre y cuando el docente sea bien seleccionado y que sea capaz de mejorar la calidad del aprendizaje. No obstante, no es una inversión en la que se ven los resultados mañana sino se verán en los niños que se gradúen diez o quince años después.

Es importante considerar que se debe velar por el cuidado y la sostenibilidad de los recursos públicos, por lo tanto, el análisis de cuánto pueden incrementar los sueldos en el sector público o cuánto debería ser lo mínimo que gane un docente en el sector público, es algo que también se tiene que hacer para no estar en aprietos de cómo pagar a los docentes de nombramiento ni a los de contrato. Es un análisis de sostenibilidad que se debió hacer, una cosa es la aspiración, pero al lado de la aspiración tienen que haber ciertos cálculos de sostenibilidad. Fue importante mejorar los salarios de los docentes, pero detrás de esas mejoras se debió hacer un análisis de sostenibilidad, productividad y comparación con el sector privado para que esos incrementos no sean muy altos e insostenibles.

Respecto a la pregunta 8, la entrevistada contestó que los frutos de la inversión en educación se ven en el largo plazo. Probablemente algo inmediato vinculado a la reducción de la pobreza, es la protección que se brinda a los niños de educación inicial, a los que se les cubre nutrición si forman parte de grupos vulnerables; pero los frutos de la inversión en educación se ven más al largo plazo. La reducción de la pobreza en el período 2007-2017 tiene muchas otras causas, es un período con altísimos ingresos petroleros y mucha inversión pública, por lo tanto, hay muchas personas trabajando; hay muchas cosas pasando al mismo tiempo que producen la reducción de la pobreza en ese período y aumento de la población de clase media. En el período 2007-2017 no se puede visualizar en gran medida el fruto de la inversión en educación debido a que los resultados se ven en el largo plazo.

En cuanto al dilema de la focalización y universalización, la Econ. Araujo respondió que la inversión pública buscaba la universalización de la educación general básica y del bachillerato, pero eso no significa que solo sea educación pública, debido a que si se observan las estadísticas de las tasas de

cobertura, se considera también la cobertura de las instituciones privadas. Entonces la aspiración del Estado es y debe ser la universalización de la educación, pero eso no significa que sea una exclusiva provisión pública.

El gobierno buscó la universalización de la educación, es decir, que todos los niños y jóvenes de Ecuador tengan acceso a la educación, pero considerando que parte de la oferta del país es privada⁸². Entonces, el gobierno sí buscó la universalización y esta significaba que las poblaciones que demanden educación pública tengan acceso a la misma, respetando que hay un porcentaje de la población que va a preferir la educación privada. Lo que tiene que hacer el Estado es regularizar la oferta en el sector privado en el sentido de que se cumpla la oferta académica y también los servicios, tratar de transparentar la calidad de las instituciones para que los padres sepan a qué tipo de instituciones están accediendo sus hijos.

Cuando se habla de focalización, hay ciertos proyectos que sí deben ser focalizados, por ejemplo: el servicio de educación entre 0 y 3 años, para las familias que tienen menores recursos. El desarrollo de los niños menores de 5 años es un derecho y una responsabilidad de la familia, pero en este caso la provisión debe ser muy focalizada para familias que realmente lo necesiten.

En la pregunta 11, la entrevistada respondió que los programas educativos tocaron todos los niveles, inicial, primaria y secundaria. Cuando se hacía un análisis de inversión por niño, siempre era más alta la inversión en secundaria porque en este nivel había más profesores, se requieren textos más especializados, más instalaciones físicas, entre otros aspectos. El gasto por estudiante fue más alto en el bachillerato, no obstante, esto no significa que se priorizó solamente en este nivel. En el futuro, donde mayor inversión se debería tener es la educación inicial, en los niños de 3 a 5 años donde no se ha logrado universalizar y donde se necesita más personal porque los grupos de estudiantes deben ser más pequeños⁸³. Este nivel de educación inicial aún está pendiente y debe ser ampliado, y se debería invertir más en la educación inicial porque según los estudios, en estos años se tiene mayor rentabilidad de la inversión debido a que se desarrolla la parte cognitiva del ser humano, entonces en el futuro se puede tener mayor impacto en la productividad.

Respecto a la pobreza en Ecuador, la Econ. Araujo contestó que la pobreza en el país se ha reducido. No obstante, al país le falta hacer una investigación científica sobre los proyectos que ayudaron a reducir la pobreza. Por ejemplo, inversión pública que fue muy importante y que tiene efectos directos en nutrición y reducción de la pobreza, es la inversión en agua potable. En este período se hizo una inversión muy grande en los servicios de agua potable y alcantarillado, esto definitivamente debió tener

⁸² En cuanto a la oferta privada, el gobierno estableció un proceso de regularización mediante la rendición de cuentas, regulación de las pensiones y servicios que ofrecían las instituciones educativas privadas.

⁸³ Se necesita un educador por cada 10 estudiantes con al menos dos ayudantes.

un impacto directo en nutrición, mortalidad infantil y también en las familias más vulnerables en situación de pobreza. También influyeron los servicios de educación inicial, el bono de desarrollo humano⁸⁴, entre otros.

Lo que se debe mejorar, es la eficiencia en el manejo de los recursos, hubo un desperdicio de recursos en el período 2007-2017, estos recursos pertenecen a la población. Toda inversión debe ser evaluada. Hubo inversión directa para reducir la pobreza, pero habría que analizar qué tan eficiente fue esa inversión. Tal vez existieron proyectos que pudieron ser ejecutados con menos recursos o con una mejor planificación.

En la pregunta 16, la entrevistada contestó que se debería mejorar la calidad de la educación inicial, considerando a los docentes y los programas que se ofrecen. En este nivel hay una calidad muy baja en la provisión del servicio y se debería prestar mayor atención por el desarrollo cognitivo de los niños debido a las implicaciones en su productividad. El nivel educativo de 3 años todavía es una deuda, este nivel está lejos de ser universalizado, y si se plantea hacerlo en el futuro, debería ser con la mejor calidad posible.

En cuanto al bachillerato, algo que se está discutiendo actualmente es sobre el bachillerato técnico, debido a la realidad de que un grupo de estudiantes saldrá del bachillerato a trabajar. Esta es una realidad, y surgen varias preguntas: ¿Cómo se puede vincular a estos estudiantes a un sistema de formación profesional o de formación para el trabajo? y ¿Cómo se puede mejorar la oferta de un bachillerato que sí permita a los jóvenes tener una empleabilidad más inmediata?, son cuestionamientos de los que no se hizo o se hizo poco durante el período 2007-2017. Hubo poca vinculación con el sistema de formación profesional y con las empresas. Esto es muy importante para un porcentaje de la población del país y para salir de la pobreza.

El país trabajó en la calidad educativa de los niveles básico y bachillerato, sí hubo una inversión en la calidad educativa y un resultado que sí pudo ser medido en el corto plazo. Pero ha faltado la inversión en el nivel de educación inicial del cual se ha probado que la calidad en éste nivel todavía deja mucho que desear. Si se observa los resultados del TERCE, se refleja que Ecuador estuvo entre los países que entre el 2007 y 2013, mejoró los resultados de aprendizaje en la educación general básica y también en el bachillerato. No obstante, en el nivel de educación inicial hay una deuda en términos de calidad. Por su parte, en el bachillerato técnico falta la vinculación a un sistema de formación profesional y la

⁸⁴ Pese a que no sea una transferencia condicionada, sí ha servido para reducir el trabajo infantil y aumentar los niños que van a la escuela pertenecientes de hogares vulnerables, y esto significa que a estos niños les brinda oportunidades para salir de la pobreza.

promoción para el trabajo. Respecto a éste último aspecto, se hizo poco, tal vez por el pensamiento de que la única vía es la universidad cuando la verdad es que la formación profesional y hacer actividades no universitarias, para muchas familias y muchos jóvenes es una aspiración, es algo útil y que se necesita en una sociedad. Por ejemplo, si se generan sistemas de formación profesional donde un carnicero o un panadero está profesionalizado, se logra una mejora en el nivel de la profesión. No todo el mundo tiene que ser economista ni abogado, ni una profesión debe ser mejor que la otra. Estos son los temas pendientes en los que todavía hay que trabajar.

Hubo una mejora de la calidad durante el período 2007-2017, pero hubo temas pendientes que son importantes y que hay que seguir trabajando. Lamentablemente la política tiene una visión de que el país se acaba en 8 años, y esto no es cierto y hay que seguir trabajando en el largo plazo.

Lo que se debería hacer para mejorar la calidad educativa, es hacer políticas orientadas a la mejora docente, continuar evaluando al sistema y a los profesores. Tienen que permanecer en el sector público los mejores profesores y deben ser bien pagados, profesores que prueben que conocen la materia que van a impartir a los estudiantes. Los currículos se deben revisar nuevamente para mejorarlos, los libros que se ofrecen en todos los niveles deben ser buenos. Pero el principal elemento es el docente, se necesitan docentes de calidad, que sean evaluados constantemente con la finalidad de que el sistema educativo esté conformado por los mejores docentes. En temas de la provisión del servicio físico o la infraestructura, el país debería trabajar en el mantenimiento de la infraestructura escolar y debe ser un trabajo compartido con los gobiernos locales. También se debe trabajar en un proyecto de la desconcentración educativa en conjunto con los gobiernos locales. Además, se debe aumentar la participación de los padres de familia, estos últimos son un actor importante para vigilar la calidad del sistema educativo. La evaluación de los padres debería contar en la evaluación del sistema educativo. En el período 2007-2017 todo se concentró mucho en el Estado central, pero la comunidad educativa también la conforman los docentes, los padres, los gobiernos locales. Estos son temas pendientes en los que se debería trabajar.

4. Lineamientos de política pública

En este apartado de la disertación se plantea el problema, sus efectos y sus posibles causas mediante el método de árbol de problemas como se muestra en la tabla N°19.

Tabla 19. Árbol de problemas

Causas		Problema	Efectos		
<p>Poco compromiso de los anteriores gobiernos con el sector educativo.</p> <p>Inestabilidad de la autoridad educativa.</p> <p>Política pública inestable e insostenible.</p> <p>Ineficiencia e ineficacia del gasto público en educación.</p>	<p>Baja inversión pública en educación</p>		<p>Aumento de la vulnerabilidad.</p> <p>Deserción escolar.</p> <p>Baja productividad en el ámbito laboral.</p>	<p>Débil desarrollo de las capacidades y habilidades de los niños</p>	
<p>La formación docente no está fundamentada en la investigación.</p> <p>Carga administrativa/burocrática elevada.</p> <p>Incentivos económicos bajos para los docentes.</p> <p>Deficiente sistema de evaluación docente.</p> <p>Poca aspiración de los jóvenes para ejercer la profesión docente.</p>	<p>Falta de profesionales docentes capacitados</p>	<p>Baja calidad y equidad educativa en Ecuador en los niveles de educación inicial y básica.</p>	<p>Pérdida de oportunidades para los estudiantes con menores conocimientos.</p> <p>Problemas conductuales y de personalidad en los estudiantes con menor aprendizaje.</p> <p>Repitencias de cursos.</p>	<p>Brechas de aprendizaje</p>	<p>Aumento del nivel de pobreza en Ecuador</p>
<p>Carencia de un plan de aprendizaje individual.</p> <p>Falta de atención sistemática a aquellos estudiantes que poseen necesidades educativas especiales.</p> <p>Falta de servicios psicológicos diseñados para los estudiantes con necesidades especiales</p>	<p>Carencia de un sistema educativo socialmente justo e inclusivo</p>		<p>Obtención de un empleo no decente.</p> <p>Poca experiencia laboral en empleos cualificados.</p> <p>Nivel de ingreso bajo.</p>	<p>Baja probabilidad de inserción en el mercado laboral formal.</p>	

<p>Falta de capacidades institucionales a nivel local.</p> <p>Poca autonomía administrativa de las instituciones educativas.</p> <p>Poca participación local y de la familia en el mejoramiento del sistema educativo.</p>	<p>Centralización administrativa de la educación</p>		<p>Reproducción del círculo vicioso de la pobreza.</p>		
--	--	--	--	--	--

Elaboración: José Luis Valencia

También se plantean los objetivos, medios y fines con la finalidad de definir los criterios para la solución del problema planteado. Esto se muestra en el Tabla N°20.

Tabla 20. Árbol de objetivos

Medios		Objetivo	Fines		
<p>Mejorar el compromiso de los gobiernos entrantes con el sector educativo.</p> <p>Lograr la estabilidad de la autoridad educativa, mediante la elección de una persona preparada y comprometida para asumir esta responsabilidad.</p> <p>Elaborar políticas educativas estables y sostenibles en el tiempo.</p> <p>Mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público, mediante el control óptimo de los recursos educativos y la focalización en los grupos más vulnerables.</p>	<p>Mayor inversión pública en educación.</p>		<p>Reducción de la vulnerabilidad.</p> <p>Reducción o eliminación de la deserción escolar.</p> <p>Aumento de la productividad en el ámbito laboral.</p>	<p>Mejor desarrollo de las capacidades y habilidades de los niños.</p>	

		Mejorar la calidad y equidad educativa en Ecuador en los niveles de educación inicial y básica.			Disminución del nivel de pobreza en Ecuador.
Formación docente fundamentaba en la investigación. Disminuir carga administrativa/burocrática. Aumento de los incentivos económicos para los docentes. Evaluación docente periódica o constante. Incentivar a los jóvenes para ejercer la profesión docente.	Aumento de los profesionales docentes capacitados		Igualdad de oportunidades para todos los estudiantes, independientemente de su situación socioeconómica o lugar de residencia. Eliminación de los problemas conductuales y de personalidad en los estudiantes con menor aprendizaje. Reducción de las repitencias de cursos.	Eliminación de las brechas de aprendizaje	
Implementación de un plan de aprendizaje individual que tome en cuenta las características de cada estudiante. Atención sistemática a aquellos estudiantes que poseen necesidades educativas especiales. Implementación de servicios psicológicos diseñados para los estudiantes con necesidades especiales.	Sistema educativo socialmente justo e inclusivo		Obtención de un empleo decente. Mayor experiencia laboral en empleos cualificados. Mayor nivel de ingresos. Salir del círculo vicioso de la pobreza.	Mayor posibilidad de inserción en el mercado laboral formal.	
Desarrollo de las capacidades institucionales a nivel	Descentralización administrativa de la educación				

<p>local, para que el Estado posteriormente asuma el rol de regulación y coordinación.</p> <p>Mayor autonomía administrativa de las instituciones educativas.</p> <p>Aumento de la participación local y de la familia en el mejoramiento del sistema educativo.</p>					
--	--	--	--	--	--

Elaboración: José Luis Valencia

Al considerar el problema de la baja calidad educativa en los niveles inicial y básico, se puede trabajar en diversos programas y proyectos para solucionar el problema. En el Tabla N°20 se proponene varios medios para alcanzar el objetivo. La calidad educativa tiene una influencia en la pobreza, por lo cual, es de suma importancia que el Estado trabaje para mejorar la calidad educativa en el país a través de la inversión pública.

Conclusiones

- La pobreza es un tema complejo y se caracteriza por ser un fenómeno socioeconómico que cuenta con varias definiciones dependiendo del enfoque de pobreza que se quiera adoptar: objetivo, subjetivo, absoluto, relativo, unidimensional y el multidimensional. Además, la medición de la misma varía en base al método que se elija: directo o indirecto.
- Hay varias razones que justifican la intervención del Estado en el servicio de educación básica: a) la externalidad positiva que produce al invertir en capital humano, b) el servicio puede proveerse monopolísticamente, c) por razones de equidad que garantice la igualdad de oportunidades, c) reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso ocasionado por el desigual nivel de educación de las personas.
- La educación representa una herramienta para combatir a la pobreza. Hay varias perspectivas para relacionar a la pobreza y a la educación, siendo la más importante la que relaciona estas variables mediante la teoría de capital humano, donde se refleja que la educación es una inversión en el futuro que puede mejorar el nivel de ingresos del individuo y de la sociedad. Es importante que la educación que se brinda sea de calidad pues los resultados a futuro van a depender del conocimiento y las habilidades que se hayan desarrollado durante la etapa de aprendizaje.
- La reducción de la pobreza en el país se explica por dos efectos importantes: 1) Efecto crecimiento y 2) efecto redistribución. El primero es explicado por el panorama económico del país con un crecimiento a favor de los pobres, mientras que en el segundo la política pública implementada por el gobierno central tuvo un papel importante.
- La pobreza por ingresos en Ecuador se redujo durante el período 2007-2017. La reducción de la pobreza nacional fue de 15,2 p.p. debido a que en el 2007 la población pobre era de 36,7% mientras que en el 2017 pasó a 21,5%. Por su parte, la pobreza extrema logró una reducción de 8,6 de p.p. debido a que en el año 2017 el 16,5% de la población se encontraba bajo la situación de extrema pobreza mientras que en el 2007 sólo 7,9% de la población se encontraba en esta situación.
- La pobreza por NBI también mostró una reducción durante el período 2008-2017, esta reducción fue de 15,2 p.p. En el año 2007 el 47% de la población era pobre por NBI mientras que en el 2018 sólo el 31,8% lo era.

- Durante el período 2007-2017 la incidencia de pobreza rural es mayor a la urbana, este es un resultado histórico. La reducción de la pobreza rural es mayor que la de la urbana y respecto a este último, las ciudades con mayor incidencia de pobreza son: Guayaquil, Machala y Ambato.
- Los resultados de la demografía de los hogares reflejan que, durante el período de estudio, gran parte de la población pobre es menor a 14 años y tiene una edad promedio de 23 años. Además, una característica de los hogares pobres en Ecuador es que se conforma por cinco integrantes.
- Ecuador es un país que cuenta con diversos grupos étnicos: indígena, afro ecuatoriano, montubio, mestizo y blanco. En términos de pobreza, los grupos étnicos más vulnerables son los correspondientes a la población indígena y afro ecuatoriana. Para el año 2014, la incidencia de pobreza de la población indígena fue del 64,8%, mientras que la incidencia la población afro ecuatoriana fue de 29,6%.
- Los datos entre en el 2006 y 2014, reflejan una mejora en los niveles educativos y en los años de escolaridad promedio para la población pobre y no pobre, esto se explica por el aumento de las tasas de matriculación dadas por un mayor acceso a la educación.
- El gasto social genera varios retornos que ayudan al desarrollo capacidades humanas de la sociedad (CEPAL, 2015). Durante el período 2007-2017 el gasto social incremento en un 249%. La inversión social del gobierno central se destinó en gran parte al sector de la educación teniendo una participación del 53%.
- Existe un comportamiento pro-cíclico si se compara la evolución del PIB con el gasto social, éste último aumenta a medida que se incrementa la producción de bienes y servicios en Ecuador.
- La educación es un derecho establecido en la Constitución de la República y constituye un área prioritaria de la política pública. Durante el período 2007-2017 el gasto público en educación incrementó en 248% esto debido a que el gasto en educación en el 2007 fue de 1.383,63 millones de dólares y en el 2017 fue de 4.812,47 millones de dólares.
- El gasto público en educación se ejecuta desde varias instituciones siendo la más representativa el MINEDUC. El gasto más alto de esta institución se registra en el gasto corriente, esto se explica porque incluye el gasto en personal destinado a la oferta directa de los servicios educativos. Gran parte del gasto corriente del sector educativo es más representativo en tres provincias: Pichincha, Guayas y Manabí.

- Durante el período 2007-2017 se realizaron varios programas educativos que obedecieron a dos marcos importantes: marco legal y el marco de políticas públicas; donde el PDE representó la hoja de ruta para la elaboración de los programas y proyectos del sector de educación. En este período se destacan los proyectos de la eliminación de las barreras de acceso a la educación.
- Muchos de los programas educativos implementados durante el período 2007-2017 ayudaron al desarrollo de las capacidades de los niños y los jóvenes. En términos de pobreza algunos de los programas educativos pudieron tener efectos en la reducción de la pobreza en el corto plazo como: bono matrícula, UEM, PAE, textos escolares, uniformes escolares, entre otros. Sin duda alguna, los demás programas tienen un efecto en reducción del programa en el largo plazo, debido a los retornos de la educación.
- Los casos de estudio de Corea del Sur, Singapur y Finlandia reflejan la importancia de la inversión pública en educación como una herramienta para combatir la pobreza y lograr el desarrollo socioeconómico. Para conseguir estos resultados favorables en estos países, fue importante la aplicación de políticas estables en el tiempo y el liderazgo político del Estado.
- La educación logra una interacción entre igualdad, crecimiento y reducción de la pobreza mediante dos maneras: 1) dotación de competencias y conocimientos aumentan la productividad y disminuyen la vulnerabilidad de las personas; 2) la educación logra disminuir la desigualdad de los ingresos (UNESCO, 2017).
- La relación entre pobreza y educación se puede explicar gráficamente, donde se puede visualizar que mientras la inversión pública en educación crece, la incidencia de la pobreza disminuye durante el período de análisis 2007-2017. Existe una relación inversa entre las dos variables de estudio, mientras una sube la otra tiende a bajar.
- Los resultados del modelo de regresión de la investigación de Izquierdo, Cifuentes, Erazo & Rosales realizada en el 2018, refleja que existe una correlación entre ambas variables. Se llegan a dos conclusiones importantes: 1) por cada incremento en un millón de dólares en el gasto público en educación, la pobreza obtiene una disminución del 0.09% en sus índices respectivamente y 2) el 76.06% del cambio en el índice de la pobreza se explica mediante un cambio en la educación ($R^2 = 0.760618$).
- Según las entrevistas realizadas a los expertos, existe relación entre la inversión pública en educación y la de la pobreza. Los entrevistados ven a la pobreza como un problema multidimensional en el que la educación es una herramienta para combatir a la pobreza. Se pueden concluir varios aspectos desde la entrevista: hubo influencia de la experiencia de otros

países para el diseño de programas y proyectos educativos en Ecuador, la pobreza tuvo un rol importante en la elaboración de las políticas educativas, el sector educativo tuvo prioridad en la asignación presupuestaria, la inversión pública en educación no fue eficiente, el gobierno trabajó en mejorar la calidad educativa mediante la implementación de varios programas y proyectos.

Recomendaciones

- Es recomendable adoptar un enfoque multidimensional de la pobreza, al ser un problema complejo se deben considerar diferentes aristas para su medición y no solo la parte económica. Debido a que la satisfacción de las necesidades básicas no solo depende el ingreso o el consumo.
- Se debe mejorar la eficiencia y la sostenibilidad del gasto público en educación mediante la utilización correcta de los recursos educativos. Para esto, es importante hacer un análisis de la sostenibilidad del gasto, pero también es importante que organismos internacionales o de la sociedad civil, velen por el cumplimiento de los proyectos del Estado y los fondos que se destinan para los mismos.
- La inversión pública en educación se debe priorizar en los niveles de educación inicial y básica, debido que durante estos años de vida de los niños, se logra el desarrollo de las capacidades y lograr mayores retornos educativos. Además, los niños pertenecientes a hogares que viven en condiciones de pobreza son más vulnerables y propensos a reproducir el círculo vicioso de la pobreza si es que no hay un ente que garantice sus derechos.
- Es importante considerar que aumentar el acceso a la educación primaria y aumentar las tasas de matrícula, no lo es todo. Los niños que ingresan a estudiar deberían completar su ciclo educativo, es decir, hasta alcanzar el último curso de la educación primaria y posteriormente la secundaria.
- Para la elaboración de las políticas educativas y de reducción de la pobreza debe pensarse en el largo plazo. Es decir, deben ser políticas estables en el tiempo y que no solo atiendan a circunstancias coyunturales. Los resultados de reducción de la pobreza o los retornos de la educación no se pueden visualizar en el corto plazo, por eso es necesario que ambos temas sean ejes estratégicos en la planificación central.
- Un reto para Ecuador es mejorar la calidad de la enseñanza y el aprendizaje. Se puede afirmar que la calidad educativa mejoró en el período 2007-2017, pero si se comparan los resultados nacionales con los internacionales, a Ecuador le falta mucho por hacer y para esto es esencial, contar con docentes altamente capacitados. Un aprendizaje de calidad puede tener efectos positivos en el desarrollo cognitivo de niños, su productividad y el crecimiento económico del país y por ende en la reducción de la pobreza.

- Se debe trabajar en la desconcentración del gobierno central en las políticas educativas. No todo lo puedo manejar el gobierno central, es necesario que haya un trabajo en conjunto con el gobierno local y la sociedad.

Referencias Bibliográficas

- Acosta, E. (2016). *93% de los docentes logra calificación satisfactoria en pruebas "SER Maestro"*. Recuperado el 26 de Diciembre de 2020, de <https://www.metroecuador.com.ec/ec/noticias/2016/09/26/93-docentes-logra-calificacion-satisfactoria-pruebas-maestro.html>
- Aguado, F., & Osorio, A. (2006). Percepción subjetiva de los pobres: Una alternativa a la medición de la pobreza. *Reflexión Política*, 8, 26-40. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/110/11001503.pdf>
- América Economía. (2017). *Economía de Ecuador se contrae 1,5% en 2016 y anoto su primera caída en una década*. Recuperado el 15 de Junio de 2020, de <https://www.americaeconomia.com/economia-mercados/finanzas/economia-de-ecuador-se-contrae-15-en-2016-y-anoto-su-primera-caida-en-una>
- Anta, J. (1998). Revisando el Concepto de Pobreza. *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, IV(11), 47-71.
- Asamblea Nacional Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito.
- Asamblea Nacional Constituyente. (2008). *Constitución Política de la República del Ecuador*. Quito.
- Assiego, V., & Ubrich, T. (2015). *Iluminando el futuro: invertir en educación es luchar contra la pobreza infantil*. Madrid: SAVE THE CHILDREN ESPAÑA. Obtenido de https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/pobreza-equidad-educativa-espana_iluminando-el-futuro.pdf
- Avenidaño, V., & Alfonzo, I. (2014). *La educación como factor clave para mitigar la pobreza*. Obtenido de Atlante. Cuadernos de Educación y Desarrollo: <http://atlante.eumed.net/wp-content/uploads/desigualdad.pdf>
- Banco Mundial. (2006). *Reducción de la pobreza: Círculos Virtuosos y Círculos Viciosos*. Washington: Mayol Ediciones S.A. Obtenido de http://siteresources.worldbank.org/INTLACINSPANISH/Resources/Reduccion_de_la_pobreza.pdf
- Banco Mundial. (s.f.). *Finlandia*. Recuperado el 2 de Marzo de 2021, de <https://datos.bancomundial.org/pais/finlandia>
- Barneche, P., Bugallo, A., Ferrea, H., Ilarregui, M., Monterde, C., Pérez, V., & Santa María, T. (Agosto de 2010). Métodos de Medición de la Pobreza. Conceptos y aplicaciones en América Latina. (CIEPYC, Ed.) *Entrelíneas de la Política Económica*, 31-35. Obtenido de http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/15399/Documento_completo.pdf?sequence=1
- BCE. (2007). *Informe al Honorable Congreso Nacional: Pro forma del gobierno central y límite de endeudamiento público año 2007*. Quito.
- BCE. (2010). *Estadísticas macroeconómicas: Presentación coyuntural*. Quito: Dirección de Estadística Económica.
- BCE. (2010). *Evolución de la economía ecuatoriana*. Quito: Banco Central del Ecuador.
- BCE. (2011). *Estadísticas macroeconómicas: Presentación Coyuntural*. Quito: Dirección de Estadística Económica.

- BCE. (2012). *Estadísticas macroeconómicas: Presentación Coyuntural*. Quito: Dirección de Estadística Económica.
- BCE. (2013). *Estadísticas macroeconómicas: Presentación coyuntural*. Quito: Dirección de Estadística Económica.
- BCE. (2014). *La economía ecuatoriana tuvo un crecimiento anual de 4,5% en el 2013*. Recuperado el 28 de Mayo de 2020, de <https://www.bce.fin.ec/index.php/archivo/item/623-la-econom%C3%ADa-ecuatoriana-tuvo-un-crecimiento-anual-de-45-en-2013>
- BCE. (2015). *En 2014 la economía ecuatoriana creció en 3,8%*. Recuperado el 28 de Mayo de 2020, de <https://www.bce.fin.ec/index.php/boletines-de-prensa-archivo/item/782-en-2014-la-econom%C3%ADa-ecuatoriana-creci%C3%B3-en-38-es-decir-35-veces-m%C3%A1s-que-el-crecimiento-promedio-de-am%C3%A9rica-latina-que-alcanz%C3%B3-11#:~:text=EN%202014%20LA%20ECONOM%20>
- BCE. (2016). *La economía ecuatoriana creció en 0,2% en el 2015*. Recuperado el 15 de Junio de 2020, de <https://www.bce.fin.ec/index.php/boletines-de-prensa-archivo/item/909-la-econom%C3%ADa-ecuatoriana-creci%C3%B3-en-02-en-el-2015#:~:text=El%20Producto%20Interno%20Bruto%20de,0.2%25%20en%20relaci%C3%B3n%20al%202014>.
- BCE. (2017). *Estadísticas macroeconómicas: Presentación Coyuntural*. Quito: Dirección Nacional de Síntesis Macroeconómica.
- BCE. (2018). *Ecuador creció 3.0% en 2017 y confirma su dinamismo en la economía*. Recuperado el 15 de Junio de 2020, de [https://www.bce.fin.ec/index.php/boletines-de-prensa-archivo/item/1080-ecuador-crecio-30-en-2017-y-confirma-el-dinamismo-de-su-economia#:~:text=La%20econom%C3%ADa%20ecuatoriana%20\(PIB\)%20en,en%20t%C3%A9rminos%20reales%20de%203.0%25.&text=El%20Gasto%20de%20](https://www.bce.fin.ec/index.php/boletines-de-prensa-archivo/item/1080-ecuador-crecio-30-en-2017-y-confirma-el-dinamismo-de-su-economia#:~:text=La%20econom%C3%ADa%20ecuatoriana%20(PIB)%20en,en%20t%C3%A9rminos%20reales%20de%203.0%25.&text=El%20Gasto%20de%20)
- Beng, C. (2008). *Singapore: Growing Wealth, Poverty Avoidance and Management*. Geneva : United Nations Research Institute for Social Development.
- Borrás, V. (2017). *Pobreza como privación de capacidades: consideraciones sobre su abordaje empírico*. Recuperado el 27 de Abril de 2020, de https://www.researchgate.net/profile/Victor_Borras/publication/318659181_Pobreza_como_privacion_de_capacidades_consideraciones_sobre_su_abordaje_empirico/links/5984d200458515605844ef15/Pobreza-como-privacion-de-capacidades-consideraciones-sobre-su-abordaj
- Campos, G. (2003). Implicaciones Económicas del concepto de empleabilidad. *Aportes*, VIII(023), 101-111. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/376/37602308.pdf>
- Cantó, P. (14 de Marzo de 2018). *Las razones que han convertido a Finlandia en el país más feliz del mundo*. Obtenido de https://verne.elpais.com/verne/2018/03/14/articulo/1521026096_399451.html
- Casero, A., & Trueba, I. (2005). *La pobreza y seguridad alimentaria en Burundi*. Recuperado el diciembre de 27 de 2019, de https://www.aepro.com/files/congresos/2005malaga/ciip05_0707_0724.137.pdf
- Castillo, G., & Brborich, W. (2007). Los Factores Determinantes de las Condiciones de Pobreza en Ecuador: Análisis Empírico en Base a la Pobreza por Consumo. (B. C. Ecuador, Ed.) *Cuestiones Económicas*, 23(2:2-3), 55. Obtenido de https://www.bce.fin.ec/cuestiones_economicas/images/PDFS/2007/No2/Vol.23-2-2007JoseGabrielCastilloWladimirBrborich.pdf

- Castillo, R., & Andrade, J. (2016). Pobreza en Ecuador: perfiles y factores asociados 2006-2014. En *Reporte de Pobreza por consumo 2006-2014*. INEC.
- CEPAL. (2005). *Población indígena y afroecuatoriana en Ecuador: Diagnóstico sociodemográfico a partir del censo del 2001*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4140/1/S2005013_es.pdf
- CEPAL. (2009). *Estudio económico del América Latina y el Caribe 2008-2009*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL. (2015). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: Cuadernos de la CEPAL.
- Collado, M., & Rojas, J. (2015). *Singapur: descripción de su éxito económico, con algunas advertencias*. República Dominicana: Centro Regional de Estrategias Económicas Sostenibles (CREES).
- CONEVAL. (s.f.). *Medición de la pobreza*. Recuperado el 20 de Diciembre de 2019, de <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Que-es-la-medicion-multidimensional-de-la-pobreza.aspx>
- Costa, S. (2013). *El método de necesidades básicas insatisfechas en el Ecuador: sus ventajas y limitaciones técnicas. Una propuesta multidimensional de medición de la pobreza*. Recuperado el 27 de Diciembre de 2019, de <http://repositorio.puce.edu.ec/bitstream/handle/22000/6868/7.36.001451.pdf?sequence=4&isAllowed=y>
- De Sousa, M. (2011). Educación para combatir la pobreza. *Revista Universitaria de Investigación*, 12(2), 1-3. Recuperado el 6 de Noviembre de 2019, de <https://www.redalyc.org/pdf/410/41030368001.pdf>
- Educiudadanía. (s.f.). *Políticas del Plan Decenal de Educación*. Recuperado el 7 de Noviembre de 2020, de <http://educiudadania.org/>
- Espinoza, J. (2014). *La medición de la pobreza, de un enfoque unidimensional a uno multidimensional*. Buenos Aires: CLACSO.
- Fenochietto, R. (2006). *Economía del Sector Público*. Buenos Aires: La Ley.
- Feres, J., & Mancero, J. (2001b). *El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Feres, J., & Mancero, X. (2001a). *Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura*. Santiago de Chile: CEPAL. Obtenido de [https://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/bibliografia/capitulo-1/Feres%20Juan%20Carlos%20y%20Xavier%20Mancero%20\(2001a\)%20Enfoques%20para%20la%20medicion%20de%20la%20pobreza.pdf](https://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/bibliografia/capitulo-1/Feres%20Juan%20Carlos%20y%20Xavier%20Mancero%20(2001a)%20Enfoques%20para%20la%20medicion%20de%20la%20pobreza.pdf)
- García, J., & Carlos, L. (2015). Educación y desarrollo en Corea del Sur. Una comparación con Colombia. *Trans-pasando Frontera*, 115-125.
- Gasparini, L., Cicowiez, M., & Sosa, W. (2012). *Pobreza y Desigualdad en América Latina: Conceptos, herramientas y aplicaciones* (Primera ed.). Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.
- Grao, J., & Ipiña, A. (1996). *Economía de la Educación. Temas de estudio e investigación*. Vitoria: Gobierno Vasco.

- Guadalupe, J., & Chafra, P. (2017). La crisis financiera internacional del 2009 y la economía ecuatoriana. Los elementos que explican cómo Ecuador eludió la crisis. *CienciAmérica*, 6(1), 73-84.
- Guichot, V. (2015). *El enfoque de capacidades de Martha Nussbaum y sus consecuencias educativas: Hacia una pedagogía socrática y pluralista*. Sevilla: Ediciones Universidad de Salamanca .
- Hernández, J. (2009). *La composición del gasto público y el crecimiento económico*. Recuperado el 2019 de Noviembre, de <https://www.redalyc.org/pdf/413/41311453005.pdf>
- Herrera, J. (2002). *Pobreza subjetiva y pobreza objetiva en el Perú*. La Paz: Paris 21. Recuperado el 27 de Diciembre de 2019
- INEC. (2007). *Pobreza y Desigualdad: Encuesta de Condiciones de Vida ECV - Quinta Ronda*. Quito: INEC. Obtenido de https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/ECV/Publicaciones/ECV_Folleto_Pobreza.pdf
- INEC. (2010). *Resultados del Censo 2010*. Recuperado el 28 de Mayo de 2020, de <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/resultados/>
- INEC. (2015). *Informe de Resultados ECV 2013-2014*. Recuperado el 26 de Diciembre de 2019, de <https://www.unicef.org/150411-ResultadosECV.pdf>
- INEC. (2015). *Metodología de construcción del agregado de consumo y estimación de la línea de pobreza en el Ecuador*. Quito: INEC. Obtenido de <https://www.ecuadorencifras.gob.ec//documentos/web-inec/POBREZA/2015/Pobreza%20por%20Consumo-2015/2.%20150410%20ECVMetodologia.pdf>
- INEC. (2017). *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo*. Quito: INEC.
- INEC. (2019). *Encuesta Nacional De Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU): Indicadores de Pobreza y Desigualdad Septiembre, 2019*. Obtenido de https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2019/Septiembre-2019/201909_PobrezayDesigualdad.pdf
- INEC. (2020). *Encuesta Nacional De Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU): Indicadores de Pobreza y Desigualdad Diciembre, 2020*. Obtenido de https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2020/Diciembre-2020/202012_PobrezayDesigualdad.pdf
- INEC. (s.f.). *Pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas*. Recuperado el 2 de Diciembre de 2018, de <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/pobreza-por-necesidades-basicas-insatisfechas/>
- INEC. (s.f.). *Pobreza por Necesidades Básicas Instatisfechas*. Recuperado el 10 de Diciembre de 2019, de <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/pobreza-por-necesidades-basicas-insatisfechas/>
- INEVAL. (2018). *Resultados de PISA para el Desarrollo*. Quito: INEVAL.
- Izquierdo, D., Cifuentes, L., Erazo, C., & Rosales, F. (2018). *La pobreza en el Ecuador explicada por el gasto público en educación*. Ambato: PUCESA.
- Jarach, D. (1983). *Finanzas Públicas y Derecho Tributario*. Buenos Aires: Cangallo.
- Jofré, J. (2017). *Finlandia, un siglo de milagro económico y reinención tecnológica*. Obtenido de https://www.abc.es/economia/abci-finlandia-siglo-milagro-economico-y-reinvencion-tecnologica-201712100116_noticia.html

- Kangas, O., & Kalliomaa-Puha, L. (2019). *ESPN Thematic Report on In-work poverty – Finland*. Brussels: European Commission.
- Kim, C.-S., & Hong, M.-K. (2010). Education Policy and Industrial Development: The Cases of Korea and Mexico. *JOURNAL OF INTERNATIONAL AND AREA STUDIES*, 17, 21-30.
- Kim, J. (2015). ¿Cómo logró Corea del Sur su milagro económico? (BBC, Entrevistador)
- Koh, Y., Kim, S. K., Kim, C. W., Lee, Y., Kim, J. S., Lee, S. Y., & Kim, Y.-O. (2012). Política Social. En I. S. (Edt), *La economía coreana seis décadas de crecimiento y desarrollo* (págs. 283-378). Santiago de Chile: CEPAL.
- Krieger, M. (2005). *Los desafíos de transformar al Estado y la administración pública en Argentina*. Buenos Aires: Unión.
- León, M. (2016). Ecuador, 1990-2014: Crecimiento, pobreza, productividad y cambio estructural. En *Reporte de Pobreza por Consumo Ecuador 2006-2014* (págs. 58-91). Quito: INEC.
- León, M. (2016). Hacia nuevas métricas del Buen Vivir. En *Reporte de pobreza por consumo Ecuador 2006-2014* (págs. 342-351). Quito: INEC.
- Mideros, A. (2011). *Defining and measuring multidimensional poverty. Exploring poverty in Ecuador 2006-2010*. Obtenido de https://www.academia.edu/1139311/Defining_and_measuring_multidimensional_poverty._Exploring_poverty_in_Ecuador_2006-2010
- MINEDUC. (s.f.). *¿Qué es el Nuevo Modelo de Gestión Educativa?* Recuperado el 18 de Marzo de 2021, de <https://educacion.gob.ec/que-es-el-nuevo-modelo-de-gestion-educativa/>
- MINEDUC. (2007). *Plan Decenal de Educación del Ecuador 2006-2015*. Quito: Consejo Nacional de Educación.
- MINEDUC. (2008). *Sistema Nacional de Evaluación y Rendición Social de Cuentas*. Quito: MINEDUC.
- MINEDUC. (2015). *Proyecto de teleeducación*. Obtenido de https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/11/Proyecto_Teleeducacion1.pdf
- MINEDUC. (2015). *Proyecto: Nueva Infraestructura Educativa*. Quito: MINEDUC.
- MINEDUC. (2015). *Proyecto: Sistema Integral de Desarrollo Profesional Educativo (SíProfe)*. Quito: Subsecretaría de Desarrollo Profesional Educativo.
- MINEDUC. (s.f.). *Alfabetización*. Recuperado el 23 de Noviembre de 2020, de <https://educacion.gob.ec/alfabetizacion/>
- MINEDUC. (s.f.). *Educación General Básica*. Recuperado el 12 de Noviembre de 2020, de https://educacion.gob.ec/educacion_general_basica/
- MINEDUC. (s.f.). *Post-alfabetización*. Recuperado el 23 de Noviembre de 2020, de <https://educacion.gob.ec/post-alfabetizacion/>
- Ministerio Coordinador de Desarrollo Social. (2011). *Cómo va la inversión social*. Quito: Manthra Editores.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (s.f.). *Ingresos – Principios*. Recuperado el 12 de Septiembre de 2020, de <https://www.finanzas.gob.ec/ingresos-principios/#:~:text=Ingresos%20Permanentes%3A%20Son%20aquellos%20ingresos,no%20pueden%20en%20el%20tiempo.>

- Ministerio de Economía y Finanzas. (s.f.). *Ejecución Presupuestaria*. Recuperado el 8 de Noviembre de 2019, de <https://www.finanzas.gob.ec/ejecucion-presupuestaria/>
- Ministerio de Finanzas del Ecuador. (2009). *Cómo va la inversión social - Ejecución presupuestaria en el sector social durante el año 2008*. Quito: Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social.
- Molina, A., Amate, I., & Guarnido, A. (2011). El gasto público en educación en los países de la OCDE: condicionantes económicos e institucionales. *eXtoikos*, 37-45.
- Molina, A., Rosero, J., León, M., Castillo, R., Jácome, F., Andrade, J., . . . Favara, M. S. (2016). *Reporte de pobreza por consumo Ecuador 2006-2014*. Quito: INEC.
- Narayan, D. (2000). *La voz de los pobres: ¿Hay alguien que nos escuche?* Barcelona: Impresiones Mundi Prensa.
- Nussbaum, M. (2012). *Crear capacidades. Propuestas para el desarrollo humano*. Barcelona: Paidós.
- Ortega, A. (2014). *Hacienda Pública. Las Finanzas del Estado*. Bogotá: Ecoe Ediciones.
- Pérez, J. (2016). *Inclusión social contra la pobreza educativa*. Recuperado el 19 de abril de 2020, de <http://www.aikaeducacion.com/opinion/inclusion-social-la-pobreza-educativa/>
- Pérez, S. (2012). *Concepto de la pobreza en México: Unidimensional vs. Multidimensional*. Recuperado el 07 de Enero de 2020, de <https://universidadanahuacsur.wordpress.com/2012/12/05/concepto-de-la-pobreza-en-mexico-unidimensional-vs-multidimensional/>
- Pineda, P. (2000). *Economía de la educación: Una disciplina pedagógica en pleno desarrollo*. Recuperado el 07 de Noviembre de 2019, de https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/71891/Economia_de_la_Educacion_una_disciplina_.pdf;jsessionid=8D808DF80D12C72206875B459E3148CD?sequence=1
- PNUD. (1990). *Desarrollo sin pobreza*. Bogotá.
- Poet, A. (2006). *Control y evaluación en la ejecución presupuestaria de planes sociales. Análisis del caso Programa Jefes y Jefas de hogar desocupados*. Rosario: UNR.
- Poet, A. (2016). *El control público de los programas sociales*. Buenos Aires: UAI.
- Ramírez, E. (2005). El Capital Humano como factor de crecimiento económico. En *Investigación en Administración en América Latina: Evolución y Resultados* (págs. 401-403). Manizales: Universidad Nacional de Colombia.
- Ray, R., & Kozameh, S. (2012). *La economía de Ecuador desde 2007*. Washington, D.C.: Center for Economic and Policy Research. Obtenido de <https://cepr.net/documents/publications/ecuador-espanol-2012-05.pdf>
- Red de maestros y maestras por la revolución educativa. (2016). *Propuesta de la comunidad educativa para el nuevo Plan Decenal de Educación 2016-2025*. Quito.
- Rodríguez, R. (2017). *La educación: elemento clave en la reducción de la pobreza y la desigualdad*. Obtenido de Red Universitaria de Aprendizaje UNAM: http://www.unescoetxea.org/dokumentuak/CursoODS2015_18_educacionreduccionpobreza.pdf
- Sahlberg, P. (2015). *Finnish Lessons 2.0: What can the world learn from educational change in Finland?* (Segunda ed.). New York: Teachers College Press.

- Salas, M. (2007). *La elaboración del proyecto docente: El método de la economía de la educación y programación de la asignatura*. Barcelona: UOC. Obtenido de <http://reader.digitalbooks.pro/book/preview/29282/chap0.xhtml/-?1583817641048>
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Buenos Aires: Planeta.
- SENPLADES. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*. Quito: Consejo Nacional de Planificación.
- SiCES. (s.f.). *Tasa neta de matrícula en bachillerato*. Recuperado el 22 de Noviembre de 2020, de <http://www.conocimientosocial.gob.ec/pages/EstadisticaSocial/herramientas.jsf>
- SIISE. (s.f.). *Líneas de pobreza y extrema pobreza de consumo*. Recuperado el 30 de Noviembre de 2018, de http://www.siise.gob.ec/siiseweb/PageWebs/POBREZA/ficpob_P39.htm
- Sing, L., Chor, G., Fredriksen, B., & Jee, T. (2011). *Hacia un futuro mejor: Educación y formación para el desarrollo económico de Singapur desde 1965*. Santiago de Chile: Banco Mundial, Instituto Nacional de Educación.
- Spicker, P. (2007). *Definiciones de pobreza: doce grupos de significados*. Buenos Aires: CLACSO. Obtenido de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D9376.dir/06spicker.pdf>
- Tarupi, E. (2015). El capital humano y los retornos a la educación en Ecuador. (U. d. Andes, Ed.) *Estudios de la Gestión: revista internacional de administración*, 1-14.
- UNAE. (2015). *Proyecto: Creación de la Universidad Nacional de Educación en Azogues, Cañar*. Azogues: UNAE.
- UNESCO. (2017). *Reducir la pobreza en el mundo gracias a la enseñanza primaria y secundaria universal*. Recuperado el Noviembre de 2019, de <file:///C:/Users/estudiante/Downloads/250392spa.pdf>
- UNESCO. (2017). *Reducir la pobreza en el mundo gracias a la enseñanza primaria y secundaria universal*. París: Instituto Nacional de Estadística de la UNESCO.
- Valdiviezo, S. (2011). *Determinantes de la pobreza en el Ecuador para los años 2000-2010*. Recuperado el 27 de Diciembre de 2019, de <http://dspace.utpl.edu.ec/bitstream/123456789/2411/3/339X196.pdf>
- Valencia, E. (2009). Crecimiento, política social y pobreza en Corea del Sur y México. En C. Barba, A. Brito, T. Carrasco, R. Di Tomaso, M. E. Ducci, C. Farías, . . . E. Valencia, *Retos para la integración social de los pobres en América Latina* (págs. 109-155). Buenos Aires: CLACSO.
- Wallin, C. (2018). *Finlandia: cómo la igualdad de oportunidades para ricos y pobres ayudó a que el país nórdico se convirtiera en referencia mundial en educación*. Obtenido de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-45582530>
- World Bank Group. (2004). *Republic of Korea: four decades of equitable growth*. Obtenido de <http://documents.worldbank.org/curated/en/307551468752966588/Republic-of-Korea-four-decades-of-equitable-growth>
- Yáñez, A. (2014). *El Plan Decenal de Educación y el enfoque de Derechos Humanos a través del Presupuesto Público*. Quito: Grupo Faro.

ANEXOS

Anexo A

Tasa neta de matrícula y tasa neta de asistencia a la EGB 2007-2017

Años	Tasa neta de matrícula EGB	Tasa neta de asistencia EGB
2008	93,19	93,11
2009	93,52	93,47
2010	94,61	94,78
2011	95,44	95,41
2012	95,08	95,63
2013	95,98	96,14
2014	96,33	96,2
2015	96,29	96,26
2016	96,24	96,23
2017	96,17	96,06

Fuente: SiCES

Elaboración: José Luis Valencia

Anexo B

Tasa neta de matrícula y tasa neta de asistencia a la EGB 2007-2017

Años	Tasa neta de matrícula bachillerato	Tasa neta de asistencia bachillerato
2007	51,5	51,2
2008	53,2	53,6
2009	54,4	54,8
2010	59,8	59,4
2011	62,5	62,1
2012	63,8	63,9
2013	66	65,8
2014	65,6	65,1
2015	67,9	67,9
2016	71,5	71,3
2017	71	70,8

Fuente: SiCES

Elaboración: José Luis Valencia

Anexo C
Tasa de analfabetismo 2007-2017

Población con analfabetismo	Población total	Tasa de analfabetismo
735462	9305865	7,90%
734100	9646614	7,61%
777411	10030780	7,75%
838254	10290424	8,15%
886023	10531455	8,41%
861824	10860731	7,94%
750841	11197627	6,71%
644654	11158298	5,78%
631980	11398655	5,54%
660797	11695914	5,65%
701958	11937636	5,88%
796416	12238856	6,51%

Fuente: SiCES
Elaboración: José Luis Valencia

Anexo D
Monto de ejecución del proyecto Nueva Infraestructura Educativa 2009-2017, en dólares

Año	Monto
2009	616.226,92
2010	13.475.701,64
2011	43.469.830,58
2012	72.261.949,75
2013	118.584.007,87
2014	176.123.932,11
2015	458.875.604,61
2016	1.478.205.937,79
2017	773.232.038,23
Total	3.134.845.229,50

Fuente: MINEDUC
Elaboración: José Luis Valencia

Anexo E

Unidades Educativas del Milenio en funcionamiento

N°	Nombre del Proyecto	Zona	Provincia	Cantón	Parroquia
1	UEM Intercultural Bilingüe Hatun Sacha	1	Sucumbios	Lago Agrio	El Eno
2	UEM Lumbaqui	1	Sucumbios	Gonzalo Pizarro	Lumbaqui
3	UEM San Miguel De Putumayo	1	Sucumbios	Putumayo	Putumayo
4	UEM Yachay	1	Imbabura	Urcuqui	Urcuqui
5	UEM Alfonso Herrera	1	Carchi	Espejo	El Ángel
6	UEM Jatun Kuraka Otavalo	1	Imbabura	Otavalo	San Luis
7	UEM Prof. Consuelo Benavides	1	Esmeraldas	San Lorenzo	San Lorenzo
8	UEM Sumak Yachana Wasi	1	Imbabura	Cotacachi	Imantag
9	UEM Cuyabeno	1	Sucumbios	Cuyabeno	Cuyabeno
10	UEM Pedro Vicente Maldonado (Pañacocha)	1	Sucumbios	Shushufindi	Pañacocha
11	UEM Simón Plata Torres	1	Esmeraldas	Esmeraldas	Simón Plata Torres
12	UEM Carlos Romo Dávila	1	Carchi	Tulcán	Santa Martha De Cuba
13	UEM San Gabriel De Piquiacho	1	Carchi	Bolívar	Los Andes
14	UEM Malimpia	1	Esmeraldas	Quinindé	Malimpia
15	UEM Dr. Camilo Gallegos Domínguez	1	Sucumbios	Lago Agrio	Nueva Loja
16	UEM Huiruno	2	Orellana	Loreto	Avila
17	Jorge Rodríguez Román	2	Orellana	Orellana	Coca
18	UEM Mushuk Ayllu	2	Orellana	Francisco de Orellana	Pío Francisco de Orellana Coca
19	UEM Amazonas	2	Orellana	Francisco De Orellana	Puerto Francisco De Orellana
20	UEM Río Coca	2	Orellana	Joya De Los Sachas	San Sebastián
21	UEM Ahuano	2	Napo	Tena	Ahuano
22	UEM Lic. Rafael Fiallos Guevara	2	Pichincha	Pedro Vicente Maldonado	Pedro Vicente Maldonado
23	UEM Santa Rosa	2	Napo	El Chaco	Santa Rosa
24	UEM San José de Chontapunta	2	Napo	Tena	Chontapunta
25	UEM Yasuni	2	Orellana	Orellana	Dayuma
26	UEM Nuevo Rocafuerte	2	Orellana	Aguarico	Nuevo Rocafuerte
27	UEM Dayuma Kento	2	Orellana	Joya De Los Sachas	Joya De Los Sachas
28	UEM Olmedo-Pesillo	2	Pichincha	Cayambe	Olmedo
29	UEM Cochasqui	2	Pichincha	Pedro Moncayo	Tabacundo Tupigachi
30	UEM Pilaro	3	Tungurahua	Pilaro	San Andrés
31	Técnico Sigchos (UEM Sigchos)	3	Cotopaxi	Sigchos	Sigchos
32	UEM Charles Darwin	3	Cotopaxi	Saquisilí	Cochapamba- Canchagua
33	UEM Chone	3	Cotopaxi	Pujilí	Angamarca
34	UEM CaciQue Tumbalá	3	Cotopaxi	Pujilí	Zumbaluz
35	UEM Penipe	3	Chimborazo	Penipe	La Matriz
36	UEM Tarqui	3	Pastaza	Pastaza	Tarqui
37	UEM Pueblo Kisapincha	3	Tungurahua	Ambato	Quisapincha
38	UEM Guano	3	Chimborazo	Guano	San Andrés - La Matriz
39	UEM Chibuleo	3	Tungurahua	Ambato	Juan Benigno Vela
40	UEM Canchagua	3	Cotopaxi	Saquisilí	Canchagua
41	UEM Toñe	3	Pastaza	Arajuno	Curaray
42	UEM Dra. Guadalupe Larriva	4	Manabí	Jarambo	Jarambo
43	UEM Ciudad De Pedernales	4	Manabí	Pedernales	Pedernales
44	UEM Carlos María Castro	4	Manabí	Chone	Chone
45	Temístocles Chica Saldarrea	4	Manabí	Chone	Canuto
46	UEM Mi Inun Ya	4	Santo Domingo De Los Tsáchilas	Santo Domingo	Chigüipe
47	UEM Jorge Chiriboga Guerrero	4	Santo Domingo De Los Tsáchilas	La Concordia	La Concordia
48	Réplica Manta	4	Manabí	Manta	Tarqui
49	UEM Juan Antonio Vergara Alcivar	4	Manabí	Junín	Junín
50	UEM Jama	4	Manabí	Jama	Jama
51	UEM Olmedo	4	Manabí	Portoviejo	Andrés de Vera
52	UEM Eugenio Espejo	4	Manabí	Chone	Chone
53	UEM Simón Bolívar	5	Los Ríos	Babahoyo	Pimocha
54	UEM Intercultural Bilingüe Simiatug	5	Bolívar	Guaranda	Simiatug
55	UEM Ángel Polibio Chaves	5	Bolívar	San Miguel	San Miguel
56	UEM Carmelina Granja Villanueva	5	Los Ríos	Quevedo	San Carlos
57	UEM Ing. Agr. Juan Jose Castello Zambrano	5	Santa Elena	Santa Elena	Simón Bolívar
58	UE Réplica Eugenio Espejo	5	Los Ríos	Babahoyo	Clemente Baquerizo
59	UEM Intercultural Salinas	5	Bolívar	Guaranda	Salinas
60	UEM 2 de Agosto	5	Guayas	Isidro Ayora	Isidro Ayora
61	UEM Cereza De Bellavista	5	Santa Elena	Santa Elena	Colonche
62	UE Réplica Nicolás Infante Díaz	5	Los Ríos	Quevedo	24 De Mayo
63	UEM Carlos Alberto Aguirre Aviles	5	Los Ríos	Babahoyo	La Unión
64	UEM Quingeo	6	Azuay	Cuenca	Quingeo
65	UEM Sayausí	6	Azuay	Cuenca	Sayausí
66	UEM Francisco Febres Cordero	6	Azuay	Cuenca	Yanuncay
67	UEM Nela Martínez Espinosa	6	Cañar	La Troncal	La Troncal
68	UEM Bosco Wisuma	6	Morona Santiago	Morona	Sevilla Don Bosco
69	UEM Paiguara	6	Azuay	Gualaesce	San Juan
70	UEM "Nueva Generación"	6	Morona Santiago	San Juan Bosco	San Juan Bosco
71	UEM Victoria Del Portete	6	Azuay	Cuenca	Cumbe-Victoria Del Portete (Iquis)
72	UEM Manuel J Calle	6	Azuay	Cuenca	El Vecino
73	UEM Guayzimi	7	Zamora Chinchipe	Nangaritza	Guaysimi
74	UEM Celica	7	Loja	Celica	Celica
75	UEM Bernardo Valdivieso	7	Loja	Loja	San Sebastian
76	Lic. Olga Campoverde	7	El Oro	Huaquillas	Unión Lojana
77	UEM 5 De Junio	7	Loja	Macara	Macará
78	UEM 10 De Noviembre	7	Zamora Chinchipe	Yantzaza	Los Encuentros
79	UEM General Eloy Alfaro Delgado	7	El Oro	El Guabo	Tendales
80	UEM El Tambo	7	Loja	Catamayo	El Tambo
81	UEM Arutam	7	Zamora Chinchipe	El Pangui	El Pangui
82	Dr. Alfredo Vera Vera	8	Guayas	Guayaquil	Pascales
83	Réplica Aguirre Abad	8	Guayas	Guayaquil	Tarqui
84	Réplica 28 De Mayo	8	Guayas	Guayaquil	Tarqui
85	Réplica Simón Bolívar	8	Guayas	Guayaquil	Tarqui
86	Réplica Vicente Rocafuerte	8	Guayas	Guayaquil	Tarqui
87	Réplica Guayaquil	8	Guayas	Guayaquil	Ximena
88	Bicentenario D7 Vespertino	9	Pichincha	Dm Quito	Turubamba
89	María Angélica Idrobo	9	Pichincha	Dm Quito	El Condado
90	Réplica 24 De Mayo	9	Pichincha	Dm Quito	La Mena
91	Réplica Mejía D7	9	Pichincha	Dm Quito	Chilogallo
92	Réplica Juan Pío Montúfar	9	Pichincha	Dm Quito	Calderón (Carapungo)
93	UEM Ileana Espinel Cedeño	8	Guayas	Guayaquil	Tarqui
94	UEM 27 De Febrero	3	Chimborazo	Guamate	Palmira
95	UEM Manuela Garaicoa de Calderón	6	Azuay	Cuenca	Huaynacapac
96	UEM 11 de Noviembre	2	Pichincha	Mejía	Machachi
97	UEM Guasaganda	3	Cotopaxi	La Mana	Guasaganda

Fuente: MINEDUC

Anexo F
Unidades Educativas del Milenio en construcción

N°	Nombre del Proyecto	Zona	Provincia	Cantón	Parroquia
1	UEM Chinca	1	Esmeraldas	Esmeraldas	Chinca
2	UEM El Coraza	1	Imbabura	Otavalo	González Suárez
3	UEM El Reventador	1	Sucumbios	Gonzalo Pizarro	El Reventador
4	Gabriel García Moreno	1	Imbabura	Cotacachi	García Moreno (Lurimagua)
5	UEM Atacames	1	Esmeraldas	Atacames	Atacames
6	Cangahua - Guachala	2	Pichincha	Cayambe	Cangahua
7	La Carolina	2	Pichincha	Rumiñahui	Sangolqui
8	UEM Hnos. Restrepo Arismendi	2	Pichincha	Mejía	Cutuglahua
9	Dr. Telmo HidalgoDíaz"	2	Pichincha	Rumiñahui	Sangolqui
10	Aloag	2	Pichincha	Mejía	Aloag
11	Paján - Guale	4	Manabí	Paján	Guale
12	Campozano	4	Manabí	Paján	Campozano
13	La Siberia	4	Manabí	Pedernales	Cojimies
14	Sucre Mieles	4	Manabí	Pedernales	Cojimies
15	UEM Albertina Rivas	4	Manabí	Santa Ana	Santa Ana
16	Naranjito	5	Guayas	Naranjito	Naranjito
17	Balao	5	Guayas	Balao	Balao
18	Playas	5	Guayas	Playas	General Villamil
19	Ventanas (Zapotal Viejo)	5	Los Ríos	Ventanas	Zapotal
20	Naranjal	5	Guayas	Naranjal	Naranjal
21	Daule	5	Guayas	Daule	Daule
22	UEM Otto Arosemena	5	Guayas	Milagro	Milagro
23	Nicolás Infante Díaz	5	Los Ríos	Palenque	Palenque
24	José De San Martín	5	Los Ríos	Ventanas	Zapotal
25	UEM Eugenio Espejo - colegio militar	5	Santa Elena	Salinas	General Alberto Enrique Gallo
26	Las Palmas	5	Guayas	El Triunfo	El Triunfo
27	UEM Chillanes	5	Bolívar	Chillanes	Chillanes
28	UEM General Eloy Alfaro	6	Cañar	La Troncal	Pancho Negro
29	UEM Matilde Hidalgo de Procel	6	Cañar	La Troncal	La Troncal
30	Las Acacias (Ximena - Francisco De Orellana)	8	Guayas	Guayaquil	Ximena
31	El Salvador	8	Guayas	Samborondon	Samborondon
32	UEM Clara León de Posligua	8	Guayas	Guayaquil	Tarqui
33	UEM Manuela León	8	Guayas	Guayaquil	Tarqui
34	UEM Angélica Vargas	8	Guayas	Guayaquil	Ximena
35	UEM Manuela de Santa Cruz y Espejo	8	Guayas	Guayaquil	Ximena
36	UEM José Joaquín de Olmedo	8	Guayas	Guayaquil	Tarqui
37	Mitad Del Mundo (Frente A Unasur)	9	Pichincha	Dm Quito	San Antonio De Pichincha
38	UEM Fausto Cayambe	9	Pichincha	Dm Quito	Quitumbe

Fuente: MINEDUC

Anexo G
Presupuesto del Proyecto de TeleEducación, en dólares

Años	Monto
2011	202.349,00
2012	1.546.248,00
2013	2.447.923,27
2014	5.305.803,59
2015	5.764.013,73
2016	26.955.407,71
2017	26.955.407,70

Fuente: MINEDUC
Elaboración: José Luis Valencia

Anexo H
Estudiantes en instituciones educacionales públicas Singapur

Año	1965	1975	1985	1995	2005
Educación básica	355.096	328.034	277.875	261.553	290.261
Educación media	104.720	160.556	163.590	180.982	213.063
Educación preuniversitaria	6.671	13.782	24.699	21.690	28.901
Instituto de Educación Técnica (ITE)	1.193	9.830	18.894	9.476	21.603
Politécnicos	3.208	9.276	21.610	46.841	64.422
Instituto Nacional de Educación (NIE)	5.603	685	1.125	2.482	3.676
Universidades	4.996	8.540	16.958	34.591	59.441

Fuente: Ministerio de Educación Singapur - Sing, Chor, Fredriksen, & Jee (2011)
Elaboración: José Luis Valencia