

**Carlos Arcos Cabrera y Betty Espinosa, coordinadores**

# **Desafíos para la educación en el Ecuador: calidad y equidad**



**FLACSO**

**BIBLIOTECA - FLACSO - E C**  
Fecha: 2008-06-17  
C... ..  
T... ..  
C... ..  
Domicilio: FLACSO - ECUADOR

370.9866  
0USD

REG. 00021435  
CUT. 19701  
BIBLIOTECA - FLACSO

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador  
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro  
Quito - Ecuador  
Telf.: (593-2-) 323 8888  
Fax: (593-2) 3237960  
[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

ISBN: 978-9978-67-156-6  
Cuidado de la edición: Paulina Torres  
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena  
Imprenta: Crearimagen  
Quito, Ecuador, 2008  
1ª. edición: mayo, 2008

# Índice

<b>Presentación</b> .....	7
<b>Introducción</b> .....	9
<i>Ana Esteves</i>	
 <b>PRIMERA PARTE: CONTEXTO</b>	
<b>Política pública y reforma educativa en el Ecuador</b> .....	29
<i>Carlos Arcos Cabrera</i>	
 <b>SEGUNDA PARTE: EDUCACION BASICA EN EL ECUADOR</b>	
<b>Esfero rojo, esfera azul. Impacto de las reformas educativas financiadas internacionalmente en las prácticas en el aula en el Ecuador</b> .....	67
<i>Gordon Whitman</i>	
 <b>TERCERA PARTE: TRES CAMPOS DE ATENCION PARA LA REFORMA DEL BACHILLERATO EN EL ECUADOR</b>	
<b>Eficiencia, equidad y retornos del bachillerato en el Ecuador</b> .....	157
<i>Carlos Arcos Cabrera y Alison Vásconez</i>	

<b>Currículo y pedagogía del bachillerato en Ecuador</b> .....	227
<i>Juan Samaniego</i>	
<b>Organización, financiamiento y asignación de recursos en el bachillerato</b> .....	275
<i>Betty Espinosa</i>	

# Organización, financiamiento y asignación de recursos en el bachillerato

Betty Espinosa \*

## Introducción

La educación media en el Ecuador se encuentra organizada en un sistema mixto, con participación de los sectores público y privado, tanto en el financiamiento como en la producción de servicios. El 60% de establecimientos son públicos, fiscales, fiscomisionales o municipales, mientras un 40% es privado laico o religioso.

En este contexto de co-participación de los sectores público y privado en la educación secundaria, así como a partir de los procesos de cambio del Estado que se encuentran en discusión en el país, el objetivo de este capítulo es analizar las implicaciones del modo de financiamiento y del sistema de asignación de recursos en la generación de incentivos o desincentivos para los planteles y prestadores (rectores y profesores). Este análisis apunta a conocer de mejor manera las variables organizacionales a nivel micro que inciden tanto en la calidad como en los costos de la educación media, así como a la construcción de alternativas de financiamiento y de pistas para un nuevo modelo de gestión de recursos.

\* PhD(c) en Economía y Gestión por la Universidad de Lovaina. Profesora-investigadora de FLACSO - Sede Ecuador. Esta investigación se pudo realizar gracias al financiamiento otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo para el estudio sectorial sobre la educación secundaria en Ecuador. La autora agradece la colaboración de María Elena Enríquez y Juan Gordillo en la recolección y procesamiento de información, así como su participación en discusiones de trabajo. Las opiniones contenidas en este documento, sin embargo, son de exclusiva responsabilidad de la autora. [bspinosa@flacso.org.ec](mailto:bspinosa@flacso.org.ec)

A nivel conceptual y metodológico, partimos de investigaciones en las que se da cuenta de nuevas perspectivas de análisis de los servicios sociales, las mismas que se centran en problemáticas tales como los de agencia y regulación (Savedoff, 1998). A partir de la década de los años 70, la teoría económica redescubre el concepto de “organización” como modo de coordinación de actividades fundamentado en reglas. Con esto se marca el inicio de la economía contractualista que al preocuparse por la “paradoja de la empresa” abre espacio a la reflexión sobre el funcionamiento de las organizaciones, la asimetría de la información y la problemática de los conflictos de intereses, y delinea un concepto de organización en tanto espacio de contratos explícitos e implícitos (Cobbaut, 1997). En este marco encuentran cabida la teoría de los derechos de propiedad, de los costos de transacción y la teoría de la agencia.

Sin embargo, la hipótesis de racionalidad sustantiva optimizadora que subyace a esas teorías plantea algunos problemas. Una consecuencia de ese tipo de lectura es que se llega a definir las organizaciones únicamente como espacios de contratos entre individuos (Favereau, 1989). Esta concepción reduce la realidad social a una suma de individuos que reaccionan a mecanismos incitativos para maximizar su utilidad individual. Para responder a estas críticas recurrimos, aunque de manera limitada, a otros conceptos y teorías de corte heterodoxo surgidos a partir de los años 80 y que se han denominado como economía convencionalista. Esta reformula el concepto de individuo<sup>1</sup>, introduce el concepto de convención como sistema de ubicación que permite la toma de decisiones en situación de incertidumbre al convertirse en pantalla de información, y delinea un concepto de organización como espacio de construcción de acuerdos y convenciones (Gomez, 1996).

Nuestra unidad de análisis es el *establecimiento educativo*, en tanto espacio sujeto a modificaciones que contribuyen a mejorar los resultados de la educación media en el país. En la investigación se incluyeron catorce establecimientos de educación media, públicos y privados, ubicados en

---

1 El nuevo concepto modifica los postulados de racionalidad individual, optimizadora, oportunista y no cooperadora.

Quito, Guayaquil, Cuenca, Manta y Ambato.<sup>2</sup> Si bien existen diferencias tanto en las características de la oferta como de la demanda que capta cada uno de los establecimientos estudiados, éstos tenían resultados equiparables en términos educativos o se encuentran desarrollando innovaciones pedagógicas. Además se recurrió a información estadística sobre educación secundaria y a la revisión de literatura sobre reformas en educación en el país y la región.

### Actores y relaciones en la educación media

Las responsabilidades fundamentales del Estado en materia de educación experimentan transformaciones a partir de las tendencias descentralizadoras, al mismo tiempo que demandan una profundización de la capacidad de regulación del sistema. De hecho, los nuevos roles y reglas con que debe funcionar el sistema conllevan a una recomposición de la posición de sus agentes y poderes y, en este sentido, se requiere construir un nuevo equilibrio entre cuatro polos: el Estado, los establecimientos públicos y privados de provisión de servicios, los profesores y los padres de familia. La función de gobernabilidad del sistema educativo debe responder a la necesidad de arbitrar entre los principios de equidad, calidad y control de los costos globales<sup>3</sup>, lo que justifica la intervención del Estado en el sector.

- 2 El operativo de campo se realizó durante los meses de octubre a diciembre de 2001. El propósito de este abordaje empírico fue obtener una imagen de la situación -desde la perspectiva de los actores inmersos en la provisión de servicios- de educación media; conocer la dinámica de sus acciones; e, identificar los principales incentivos y restricciones que los afectan. Partimos de la hipótesis que estos incentivos, a nivel micro, pueden vincularse a los siguientes ámbitos, incluidos en los instrumentos que sirvieron para recolectar la información: 1) Diseño organizacional: estructura formal, forma de propiedad, grado de autonomía, integración vertical y horizontal, tamaño, entorno legal, mecanismos de delegación de responsabilidades y control, instancias, y, mecanismos de toma de decisiones. 2) Capacidad de gestión de los rectores e incentivos: tipo de contrato, retribuciones monetarias y no monetarias. 3) Gestión de recursos humanos e incentivos: tipo de contratos, retribuciones monetarias y no monetarias para los profesores. 4) Estructura de financiamiento y costos: asignaciones presupuestarias, tarifas, aportes de padres de familia, levantamiento de fondos, costos totales y unitarios. 5) Percepción de los establecimientos, con respecto al rol del Estado, de los elementos de reforma, y, modernización del sector. Información más detallada se encuentra en el anexo 1.
- 3 Las interacciones entre eficiencia y equidad han sido analizadas por Ernesto Cohen (2000).

La regulación comprende tanto la introducción de reglas como de medidas incitativas que permitan que individuos y organizaciones del sistema de educación orienten sus decisiones. En efecto, el desempeño adecuado de los indicadores del sistema educativo depende no solamente de las características de la demanda, ni de los esfuerzos aislados de los oferentes, sino también del grado de intervención del Estado a través de mecanismos de regulación y de la adaptación de éstos a los problemas específicos de nuestro sistema de educación y de su aporte al mejoramiento global de éste.

En educación media encontramos cinco tipos de establecimientos que prestan servicios en Ecuador: fiscal, fisco-misional, municipal, particular religioso y particular laico; el 60% es público y un 40% privado (cuadro 1). La presencia de la educación municipal en el país, al menos en términos cuantitativos, es actualmente casi inexistente (0.14%).

Cuadro 1 Ecuador: Establecimientos secundarios* según tipo de sostenimiento, año 1999-2000		
Tipo de sostenimiento	# de establecimientos	Porcentaje
Fiscal	1.938	55.34%
Fiscomisional	149	4.25%
Municipal	5	0.14%
Particular religioso	268	7.65%
Particular laico	1.142	32.61%
<b>Total</b>	<b>3.502</b>	<b>100%</b>
* Establecimientos con bachillerato en ciencias. Fuente: SINEC/Ministerio de Educación, 2000.		

A pesar de la limitada capacidad de autonomía en los establecimientos fiscales, éstos desarrollan estrategias de gestión interna que influyen en sus resultados. A continuación tratamos de explicitar la complejidad en la dinámica de provisión de servicios para la educación media, los incentivos que la hacen posible, y las limitaciones que ella impone a sus actores. Este tema, se matiza a partir del estudio de casos en catorce establecimientos



de educación media públicos y privados. Dos líneas de análisis pueden ayudar a comprender la problemática en los establecimientos pues abren la “caja negra” de la organización: el comportamiento de los agentes dentro de ella y, las interacciones entre organizaciones y su regulación (Savedoff, 1998). Estos dos aspectos guiarán el análisis diferenciado entre sector público y privado. En un segundo tipo de análisis se recuperan los factores que, tanto en colegios públicos como privados, contribuyen a la generación de procesos positivos de desarrollo interno.

### Relaciones de agencia y regulación

La provisión de servicios en los establecimientos públicos fiscales en el Ecuador se desarrolla en un marco de gestión que combina elementos de marcada centralización con la emergencia de rasgos descentralizadores. Por una parte se observa un alto nivel de centralización tanto de parte del Ministerio de Educación a nivel de diseño curricular, manejo salarial y sanciones a maestros, distribución de algunos insumos y decisiones sobre inversiones físicas; del Ministerio de Economía y Finanzas a nivel de asignación de recursos; e incluso a nivel del sindicato de maestros (UNE) que, con el propósito de contrarrestar la asimetría existente en un mercado inicialmente monopsónico, se ha organizado y ha ido ampliando su poder de negociación central en detrimento de márgenes mínimos de maniobra para los rectores de los establecimientos. Por otra parte, se ofrecen pequeños márgenes de maniobra relativos a la contratación y control de maestros, así como en los procesos pedagógicos cotidianos.

En este contexto, se observa que las relaciones entre funcionarios ministeriales y rectores son básicamente fragmentadas. Diversos funcionarios ministeriales, tanto en el Ministerio de Educación como en el de Economía y Finanzas toman decisiones sobre los establecimientos, sin mayor información de sustento, sin posibilidad de observar las acciones de los rectores, y sin poder atribuir los productos o resultados a las acciones realizadas. Uno de los factores más críticos es la separación existente entre el ente pagador (Ministerio de Finanzas) del ente comprador (Ministerio de Educación), pues las asignaciones deberían ser el mecanis-

mo de generación de incitaciones a la provisión si estuviesen ligadas a algún tipo de indicador de logro o desempeño. Los sistemas de información, si bien cuentan con un nivel aceptable de confiabilidad, no son utilizados en la toma de decisiones ni de los funcionarios ministeriales centrales o provinciales ni por los establecimientos. En este sentido, los rectores adquieren márgenes de maniobra no bien explicitados ni delimitados. Este poder es lo que se pretende controlar a través de instancias ministeriales fragmentadas, limitarlo a través de normas no siempre necesarias ni funcionales, y evaluarlo financieramente a través de la Contraloría. El exceso de dispositivos de control y la falta de coherencia entre ellos pueden afectar más bien la capacidad misma de actuar de los rectores.

Los rectores frente a los maestros, por la cercanía de la relación, tienen mayor posibilidad de asegurarse que el resultado de la delegación de responsabilidades sea efectiva, primeramente porque puede haber mayor convergencia de objetivos ligados a conceptos como una imagen específica del establecimiento, y segundo porque la información que poseen las partes tiene menor grado de asimetría. Sin embargo, uno de los problemas aquí es la imposibilidad de establecer incentivos salariales, pero también de sancionar.

Los padres de familia (principales) frente a los establecimientos (agentes) tienen escasa o ninguna posibilidad de expresar su opinión e incidir en modificaciones dentro de los establecimientos. Los objetivos de los padres son difusos y, como se verá en el estudio de casos, éstos no necesariamente se encuentran ligados al rendimiento académico. La información que poseen sobre metodologías de aprendizaje y contenidos es asimétrica en desventaja de ellos frente a los maestros. Sin embargo, si estos problemas se solventaran, en el caso de servicios gratuitos, el grado de distancia con el agente se mantiene pues los padres no tienen posibilidad de ejercer su poder de negociación a través del pago de matrículas o pensiones. Las funciones reguladoras de la calidad y acceso equitativo son limitadas partiendo del hecho de que no existe separación de los organismos ministeriales de control y los establecimientos públicos de provisión. En este caso, se podría decir que puede existir conflicto de intereses para aplicar normas y regulaciones de carácter universal.

Con respecto a la educación municipal en Ecuador, como se puede apreciar en el cuadro 1, se limita a la existencia de cinco colegios a nivel nacional. Si bien en términos de mecanismos de gestión, estos establecimientos y aquellos del sector fiscal comparten similares características, se observan marcadas diferencias en el funcionamiento, las mismas que se explican especialmente por el tamaño, es decir por consideraciones de escala. En efecto, los funcionarios municipales responsables de educación tienen bajo su responsabilidad dos unidades, como en el caso del Municipio de Quito. La complejidad de las relaciones consecuentemente se reduce notablemente, los objetivos se comparten y la información tiene menor asimetría.

Por lo demás, las relaciones entre rectores y maestros así como aquellas que se dan entre establecimientos y padres de familia son básicamente del mismo tipo que las observadas en el sector fiscal. En cuanto a la regulación, estos colegios se encuentran sujetos a la normativa del sector público, tanto a través de las acciones de supervisión como en términos de observación de la escala salarial del Ministerio de Educación.

El sector privado, que incluye colegios particulares laicos y religiosos, presenta una gran heterogeneidad en cuanto a configuración administrativa, modalidades pedagógicas y tarifas. La prestación de servicios, como es evidente, se regula mediante relaciones de mercado a través de los precios de matrículas y pensiones. En este contexto los colegios se encuentran dispuestos a responder de mejor manera a los requerimientos de los padres de familia. Las fuentes de problemas se relacionan aquí más con la falta de claridad de los padres con respecto a las metodologías pedagógicas, así como a la diversidad de intereses y percepciones sobre lo que significa una buena educación para sus hijos. De hecho, las preferencias están ligadas a las experiencias y expectativas propias de los padres, las mismas que se diferencian en función de un principio referido a la posición ocupada en el espacio social (Bourdieu, 2000) Las regulaciones a los colegios privados se refieren a la normativa sobre tarifas permitidas, las mismas que se encuentran relacionadas con las características físicas de la oferta de los servicios.

## Otros factores organizacionales que inciden en los servicios

Más allá de las relaciones de agencia y de los mecanismos regulatorios se encuentran algunos factores que pueden rescatarse –indiferentemente del tipo de sostenimiento del colegio– y que inciden en los resultados de manera positiva:

El desarrollo de un sentido de misión. A nivel de bachillerato se puede observar un marcado sentido de pertenencia en el sector estudiantil, ligado a opiniones también positivas de los padres sobre lo que consideran el “prestigio” y calidad de un colegio, o simplemente debidas a criterios subjetivos como el mantenimiento de tradiciones. Este sentimiento se reproduce en ciertos casos a nivel de los maestros y directivos. En este sentido, se observan comportamientos no siempre “racionales”. Algunos maestros, por ejemplo, mantienen su cátedra en colegios públicos por motivos no ligados a la retribución salarial.

Redes socio-técnicas como forma de solidaridad inter-colegial. La participación en procesos de intercambio pedagógico ha generado efectos positivos. En ellos los colegios pertenecientes a las redes mejoran su autoimagen, al mismo tiempo que los agentes adquieren mayores compromisos con sus propias instituciones y mejoran su actuación por motivos no monetarios. Es importante destacar el papel que las instituciones universitarias pueden jugar en calidad de actores técnicos, por cuanto ellas realizan mediaciones y traducciones entre un nivel puramente científico y el mercado de proveedores productores de servicios. Son ejemplos de estos procesos: la red de la reforma de la Universidad Andina que convoca a más de cien colegios, la red de planteles jesuitas que reúne a catorce, la asociación de establecimientos públicos experimentales, entre otras.

## Financiamiento y asignación de recursos

El sistema de financiamiento y sus modalidades de captación y pagos, mediante la generación de incitaciones y desincentivos, incide en los resultados de un sistema educativo tanto a nivel intermedio (cobertura, calidad, equidad, eficiencia externa) como final (satisfacción y costo-beneficio).

Con esta perspectiva, en esta sección se examinan los recursos que invierte el Estado en la educación media y la forma de reparto o mecanismos de pago a los prestadores de servicios. También abordamos estas problemáticas en el sector privado.

### *Inversión del gobierno central*

Los gastos públicos en educación durante la década de los años 90, como porcentaje del PIB, presentaron incrementos al pasar de 2.89% en 1990 a 3.79% en 1999. Sin embargo, se puede observar que el PIB experimentó una drástica caída en 1999, de la que el país espera recuperarse sólo en el año 2002. El gasto público en educación media ha experimentado consistentes reducciones en términos absolutos a partir de 1996 y llegó a su nivel más bajo en el 2000. El gasto público per cápita en educación media tuvo también su pico más alto en 1996 con US\$ 182, y se redujo a menos de la mitad con US\$ 87 en el 2000. Para el año 2001 estas tendencias se revierten, sin embargo, el presupuesto de ese año representa sólo el 70% con respecto a 1996. En términos estructurales del presupuesto en educación, la educación media experimentó altibajos al pasar del 38% en 1996 a 29% en el 2000, y a 35% en la proforma presupuestaria del 2001 (Cuadro 2).

Cuadro 2

**Ecuador: Presupuesto del Estado para educación  
y su relación con el PIB, años 1990-2002\*, en millones de USD**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Presupuesto General del Estado	1,717.7	1,844.5	1,967.7	2,177.8	2,882.5	4,307.6	4,450.9
Presupuesto Educación	288.3	336.8	383.7	375.5	486.4	590.4	613.0
Presupuesto Educación Media Presup. Educ. Media /	nd	nd	nd	nd	nd	192.3	230.1
Presup. Educación	nd	nd	nd	nd	nd	33%	38%
PIB	9,986.6	11,176.6	12,232.9	14,311.1	16,605.3	17,935.9	19,034.1
% PIB Educación	2.89%	3.01%	3.14%	2.62%	2.93%	3.29%	3.22%
% PIB Educación Media	nd	nd	nd	nd	nd	1.07%	1.21%
Gasto público en Educación (p/c**)	61	71	79	76	97	116	119
Gasto público en Educación Media (p/c***)	nd	nd	nd	nd	nd	155	182
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	
Presupuesto General del Estado	5,289.6	4,385.3	3,960.3	4,034.7	3,473.0	4,773.6	
Presupuesto Educación	689.8	635.9	518.6	401.0	456.2	575.7	
Presupuesto Educación Media	198.8	228.1	150.0	116.6	159.0	nd	
Presup. Educ. Media / Presup. Educación	29%	36%	30%	29%	35%	nd	
PIB	19,768.3	19,744.7	13,669.9	13,600.9	17,809.7	19,700.0	
% PIB Educación	3.49%	3.22%	3.79%	2.95%	2.56%	2.92%	
% PIB Educación Media	1.01%	1.16%	1.13%	0.86%	0.89%	nd	
Gasto público en Educación (p/c**)	132	121	97	75	84	104	
Gasto público en Educación Media (p/c***)	155	175	117	87	110	nd	

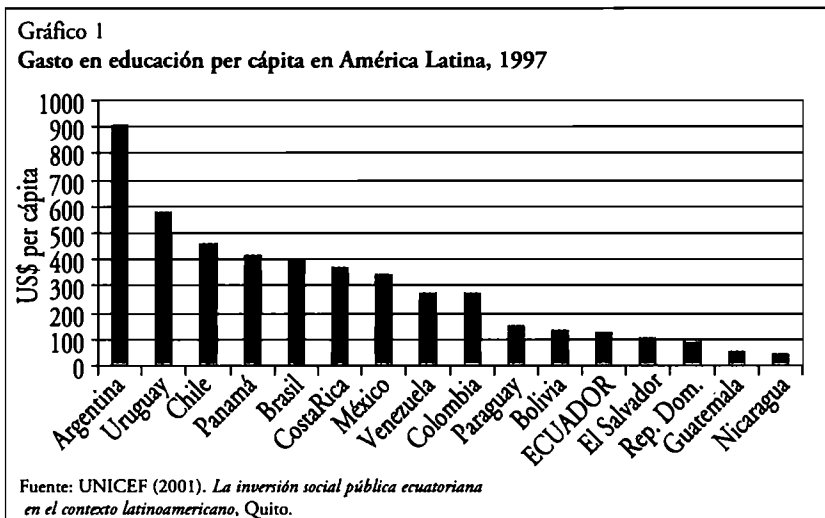
Fuentes: Ministerio de Economía y Finanzas; SINEC/MEC; INEC.

\* Los valores para los años 1990 - 1999 se calcularon sobre la cotización promedio anual del Banco Central; los valores del 2000-2002 se encuentran en dólares corrientes. Los valores de 1990 a 2000 corresponden a presupuestos ejecutados, mientras que los de 2001 y 2002 provienen de la proforma presupuestaria del Banco Central.

\*\* Población entre 5-24 años. Fuente: INEC, proyecciones censo 1990.

\*\*\* Población entre 15-18 años. Fuente: INEC., proyecciones censo 1990.

Al comparar el gasto en educación per cápita con otros países de América Latina, se observa que para el año 1997 Ecuador se encontraba en el puesto 12 de entre 16 países (Gráfico 1). Esta posición del Ecuador se ha deteriorado posteriormente, pues al observar el cuadro 2 se destaca 1997 como el año en que el país tuvo su gasto per cápita más alto en educación.



Los establecimientos públicos se financian fundamentalmente a través de los aportes fiscales. Sin embargo, a este financiamiento estatal se suman los aportes autorizados<sup>4</sup> y no autorizados<sup>5</sup> por parte de los padres de familia, así como contribuciones mínimas provenientes de comunidades

- 4 El Reglamento de Ley General de Educación No 935 autoriza los siguientes cobros: matrícula ordinarias que incluye certificado de matrícula, libreta de calificaciones y carné estudiantil, 4% del Salario Mínimo Vital (SMV); matrícula extraordinaria, 20% de recargo a la matrícula ordinaria; certificados de promoción anual, 0,25% SMV; cada examen del tercer trimestre, 0.10% del SMV; cada examen de grado, 0.5% del SMV; cada examen supletorio, de reevaluación o equiparación, 0.20% del SMV.
- 5 Si bien las disposiciones legales prohíben las erogaciones voluntarias de los padres de familia, en la práctica este tipo de contribuciones se efectúan principalmente para financiar actividades específicas dentro de los planteles: adquisición de muebles, equipos, libros, pago de profesores no-programados, etc.

religiosas, organismos seccionales o de la cooperación. Además, los establecimientos están facultados a percibir ingresos por renta de inmuebles, equipos, venta de productos en los colegios agrícolas. La información sobre las fuentes de financiamiento de maestros para el sector público ilustra sobre la importancia de estas contribuciones (cuadro 3). Aquí se observa que del total de este financiamiento, 95.8% corresponde a aportes fiscales, 2.4% a aportes de los padres de familia, 1% a otros, 0.6% a comunidades religiosas y tan solo 0.1% a aportes de organismos seccionales.

Cuadro 3 Ecuador: Fuentes de financiamiento de pagos a profesores de educación media en el sector público				
Fuente de financiamiento	Fiscal	Fiscomisional	Municipal	Total de financiamiento público
Fiscal	96.4%	88.8%	20.0%	95.8%
Padres de familia	2.6%	1.0%	9.0%	2.4%
Comunidad religiosa	0.1%	7.0%	0.0%	0.6%
Municipios	0.1%	0.1%	71.0%	0.1%
Consejos provinciales	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%
Otros	0.8%	3.0%	0.0%	1.0%
<b>Total</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>99.9%</b>
Fuente: Encuesta de condiciones de vida (ECV), 1999				

El presupuesto público se asigna a través de un esquema de subsidio a la oferta del Ministerio de Educación. Las transferencias se realizan sobre la base de presupuestos históricos, por lo que no reflejan los cambios en el nivel de demanda que experimentan los establecimientos. Para el nivel medio no se han implementado mediciones de logro que den cuenta de sus resultados y puedan constituirse en fundamento para incorporar incentivos ligados a ellos. En este contexto, a continuación se analiza la forma de manejo de los insumos de la educación media.

La composición de los gastos educativos de Ecuador se tradujo en un costo unitario nacional promedio de USD 208.9 por alumno del nivel



medio para el año lectivo 1999-2000. Debido a marcadas diferencias de acceso geográfico desde el continente, de densidad poblacional y de costos de la vida, que se sintetizan en economías de escala desfavorables, el costo unitario más alto se ubica en la provincia insular de Galápagos (USD 652). Los costos unitarios más bajos se observan en Guayas (USD 143) y Pichincha (USD 190), que son también las provincias más densa-

Cuadro 4 Ecuador: Costo por alumno del nivel medio, año lectivo 1999-2000					
Provincia	Inversión US\$	# alumnos	US\$/alumno	% ruralidad	Densidad poblacional Km <sup>2</sup>
Galápagos	866,476	1,329	652.0	11%	2.11
Zamora Chinchipe	1,966,220	6,292	312.5	68%	4.47
Loja	9,112,341	30,683	297.0	50%	38.91
Carchi	3,197,095	10,802	296.0	54%	46.37
Pastaza	1,444,611	4,975	290.4	56%	2.09
Bolívar	3,338,216	11,570	288.5	71%	46.36
Napo	2,461,511	8,953	274.9	65%	4.71
Esmeraldas	7,033,358	26,632	264.1	52%	27.32
Imbabura	5,286,749	20,146	262.4	40%	72.33
Chimborazo	6,948,969	27,519	252.5	60%	65.08
Cañar	3,166,591	12,886	245.7	62%	69.41
Sucumbíos	1,386,981	5,919	234.3	69%	7.90
El Oro	8,901,375	38,178	233.2	24%	95.70
Morona Santiago	2,047,996	8,946	228.9	62%	5.58
Manabí	12,832,772	58,118	220.8	51%	67.16
Tungurahua	6,441,994	29,316	219.7	51%	134.08
Nacional	142,983,053	684,432	208.9	36%	46.49
Cotopaxi	4,076,690	19,672	207.2	66%	49.99
Los Ríos	6,770,399	32,842	206.2	49%	92.38
Azuay	7,758,357	38,406	202	52%	77.1
Pichincha	25,053,099	131,710	190.2	21%	190.97
Guayas	22,891,253	159,538	143.5	16%	166.75

Fuentes: Ministerio de Economía y Finanzas/UNICEF, 2001; INEC, proyecciones del censo 1990; SIISE 2000; ECV 1995

mente pobladas y las más urbanizadas. Sin embargo, se observan también inconsistencias: provincias con altos índices de ruralidad y menos densamente pobladas, como las que se encuentran en la Región Amazónica, no siempre presentan costos unitarios relativamente altos. Ver cuadro 4.

La programación presupuestaria que podría encontrarse ligada a resultados en función de la demanda, no se realiza debido a diversas justificaciones de los funcionarios<sup>6</sup>, así como a las diferencias entre los techos presupuestarios del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y las previsiones de los establecimientos educativos. En la práctica, el MEF realiza proyecciones inerciales del gasto en función de la información disponible, es decir sobre la base del presupuesto global codificado del año en curso.

Los presupuestos de los establecimientos, como base para la ejecución presupuestaria, se limitan a la aprobación del distributivo de sueldos de los profesores<sup>7</sup>, de acuerdo con las normas que establece el MEF para cada ejercicio fiscal. Este distributivo es preparado cada año por la Unidad de Programación Financiera del Ministerio de Educación (MEC) y validado por el MEF mediante el cruce de información histórica de roles de pago de los establecimientos. Los recursos para la construcción de infraestructura, equipamiento, capacitación y otras actividades de inversión se encuentran programados por fuera del presupuesto de los colegios y se concentra en partidas que se manejan a nivel central en el MEC o a nivel de las Direcciones Provinciales de Educación. Finalmente, la proforma del Presupuesto General del Estado estima un monto de recursos por auto-gestión (matrículas, aportes y otros cobros a padres de familia) que complementan el presupuesto de cada colegio.

---

6 Ausencia de cultura de planificación, restricción fiscal, ausencia de mecanismos dinámicos de asignación de recursos como por ejemplo el uso de indicadores de producción para sustentar la asignación de recursos, historia reciente de altas tasas de inflación en el Ecuador, la tradicional práctica del regateo presupuestario por parte de los establecimientos. Fuente: entrevistas a funcionarios del MEF.

7 La Ley de Escalafón del Magisterio Nacional vigente es el instrumento jurídico sobre el que se basa la preparación del distributivo de sueldos. Esta norma y su reglamento establecen los montos de remuneración, mecanismos y condiciones para el ascenso de categorías y el conjunto de las demás prestaciones remunerativas de cada profesor de acuerdo a sus características particulares: número de hijos, antigüedad y ubicación geográfica, entre otras.

Las variaciones presupuestarias entre ejercicios fiscales se restringen a las modificaciones producidas por ascensos de categorías de los maestros, a los cambios en las características familiares específicas de cada profesor o a la legalización de trasposos de funcionarios entre unidades. Los establecimientos, a partir de 1997, están autorizados a realizar modificaciones únicamente a nivel de partidas presupuestarias dentro el mismo grupo de gasto, las mismas que deben ser comunicadas posteriormente al MEF<sup>8</sup>. Adicionalmente, se encuentra en fase de prueba una propuesta de transferencias globales a los establecimientos, lo que puede llegar a constituirse en el cimiento de un proceso de autonomización. Las transferencias de recursos para el pago de personal son recibidas por los establecimientos de acuerdo con la programación de caja que realiza el MEF en función de los costos estimados del distributivo de sueldos de cada unidad. Los recursos de las partidas correspondientes a otros gastos de funcionamiento se programan en cuotas fijas durante el año y usualmente son transferidas con cierto retraso<sup>9</sup>.

La inflexibilidad en las normas presupuestarias puede devenir en prácticas poco transparentes en el manejo de recursos. Dado que los incrementos de ingresos o gastos del Presupuesto General del Estado no son admitidos, éstos pueden registrarse paralelamente cuando superan los montos establecidos en el presupuesto inicial. La fragmentación del presupuesto entre aquel que manejan los establecimientos y el rubro de inversiones -de competencia de los niveles centrales o provinciales- afecta la transparencia sobre los recursos que se invierten en cada unidad educativa. Adicionalmente, el hecho de que el Ministerio de Economía y Finanzas se encuentre autorizado a retirar montos no utilizados por los establecimientos, con el carácter de no reembolsables, genera en los colegios

- 8 El Acuerdo 182 del Ministerio de Finanzas, 2000, define los siguientes casos: i) modificaciones entre diferentes actividades, siempre y cuando no alteren la composición de la naturaleza económica, la fuente de financiamiento ni los montos totales de los grupos de ingresos y gastos; ii) modificaciones entre asignaciones comprendidas en un mismo grupo del Clasificador de Ingresos y Gasto; iii) redistribución de asignaciones entre actividades o proyectos; iv) rectificaciones a la codificación o al texto de las partidas presupuestarias que no alteren el destino ni el monto de las asignaciones; y, v) la creación de partidas de ingresos o gastos que no alteren los montos totales, la naturaleza económica ni la fuente de financiamiento del presupuesto vigente.
- 9 La prioridad es la transferencia de recursos para el pago de remuneraciones.

una tendencia a realizar gastos apresurados con el fin de evitar la reducción de sus presupuestos.

En 1995 se implementó el sistema de red bancaria de pagos del sector público, a partir de lo cual los colegios son considerados como unidades ejecutoras del Gobierno central. Consecuentemente, 1.938 colegios fiscales tienen presupuestos individualizados y mantienen relación directa con la Subsecretaría de presupuestos y contabilidad del Ministerio de Economía y Finanzas en lo referente a la ejecución de su presupuesto institucional. A partir del año 2000 se encuentra en implementación el Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF), cuya introducción conlleva el establecimiento de una nueva base normativa<sup>10</sup> que desconcentra algunos elementos de la administración presupuestaria y, sobre todo, uniformiza el registro para facilitar el control por parte del Ministerio de Economía. En este sentido, el Ministerio de Economía detiene el acceso y control total de la información financiera necesaria para realizar el análisis de asignaciones intrasectoriales, sin que esto tenga ninguna relación con indicadores educativos u orientaciones de política provenientes del Ministerio de Educación. Las decisiones sobre asignaciones se encuentran diseñadas para responder únicamente a una lógica financiera en detrimento de una política sectorial. El Ministerio de Educación no cuenta con toda la información necesaria y debidamente actualizada sobre los gastos educativos. Sus intervenciones en relación a los colegios, consecuentemente, carecen de parte del fundamento requerido para orientar sus actuaciones.

En la práctica, las asignaciones incluyen también los resultados de negociaciones bilaterales entre las autoridades de los colegios y los analistas de presupuestos, evidentemente no fundamentadas en requerimientos educativos ni en referentes estandarizados. El análisis de costos unitarios en la muestra de colegios fiscales de este estudio, para 1999, permite apreciar las variaciones en las asignaciones, que van desde US\$ 126 en el Colegio Teodoro Alvarado Oleas (Guayaquil) hasta US\$ 230 en el Colegio Manuel Córdova Galarza (Quito). Si bien se puede observar una

---

10 Acuerdo Ministerial 182 del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) de 29 de diciembre de 2000.

diferencia estructural entre colegios proveniente de economías de escala distintas, las asignaciones distintas explican características específicas (i.e. número de alumnos por aula, instalaciones, etc.) al mismo tiempo que son consecuencia de decisiones no estandarizadas de asignación de recursos y que no necesariamente se reflejan en diferencias reales. Entre años tampoco se encuentra mayor consistencia en las asignaciones; mientras en cinco colegios la asignación por alumno disminuyó, se observa que en uno de ellos ésta se incrementó, tomando en cuenta que el número de alumnos entre los dos años no experimenta mayor variación y por tanto no explicaría una diferencia de escala en costos (Cuadro 5).

Cuadro 5 Ecuador: Asignaciones fiscales por alumno en seis colegios, años 1999 y 2000					
Establecimiento	Costo x alumno 1999	# alumnos	Costo x alumno 2000	# alumnos	Localización
Manuel Córdova Galarza	230.9	463	189.5	427	Quito
Benigno Malo	179.0	1,423	229.5	1,422	Cuenca
Montúfar	169.3	2,595	132.6	2,588	Quito
Rumiñahui	166.6	1,235	142.1	1,159	Ambato
Guayaquil	137.8	4,295	105.5	4,699	Guayaquil
Teodoro Alvarado Oleas	126.0	1,156	88.6	1,143	Guayaquil

Fuente: Estudio en 14 establecimientos públicos y privados, 2001.

En cuanto a la gestión de profesores, en el nivel de educación media se encuentra un promedio de asignación de un profesor por cada 15 estudiantes a nivel nacional. Los más altos índices de concentración de alumnos por profesor se observan en Guayas (22), Cotopaxi (20), Napo (20) y Pichincha (19), mientras que los más bajos corresponden a Galápagos (11), Bolívar (11) y Zamora-Chinchipe (9). Aunque las diferencias pueden explicarse por el porcentaje de ruralidad y la densidad poblacional provincial, estos criterios no se observan de manera consistente (Cuadro 6).

**Cuadro 6**  
**Ecuador: Relación entre número de profesores y alumnos,**  
**en educación media, año lectivo 1999-2000**

Provincia	# profesores	# alumnos	# alumnos promedio por profesor	% ruralidad	Densidad poblacional Km <sup>2</sup>
Zamora Chinchipe	716	6,292	8.79	68%	4.47
Galápagos	126	1,329	10.55	11%	2.11
Bolívar	1,084	11,570	10.67	71%	46.36
Loja	2,543	30,683	12.07	50%	38.91
Carchi	892	10,802	12.11	54%	46.37
Pastaza	399	4,975	12.47	56%	2.09
Esmeraldas	2,092	26,632	12.73	52%	27.32
Cañar	981	12,886	13.14	62%	69.41
Chimborazo	2,019	27,519	13.63	60%	65.08
El Oro	2,749	38,178	13.89	24%	95.70
Manabí	3,910	58,118	14.86	51%	67.16
Nacional	41,527	684,432	16.48	36%	46.49
Los Ríos	2,146	32,842	15.30	49%	92.38
Morona Santiago	558	8,946	16.03	62%	5.58
Azuay	2,382	38,406	16.12	52%	77.15
Sucumbíos	366	5,919	16.17	69%	7.90
Tungurahua	1,786	29,316	16.41	51%	134.08
Imbabura	1,219	20,146	16.53	40%	72.33
Pichincha	6,904	131,710	19.08	21%	190.97
Napo	457	8,953	19.59	65%	4.71
Cotopaxi	998	19,672	19.71	66%	49.99
Guayas	7,200	159,538	22.16	16%	166.75

Fuentes: SINEC/MEC, 2001; INEC, proyecciones del censo 1990 para el año 2000.

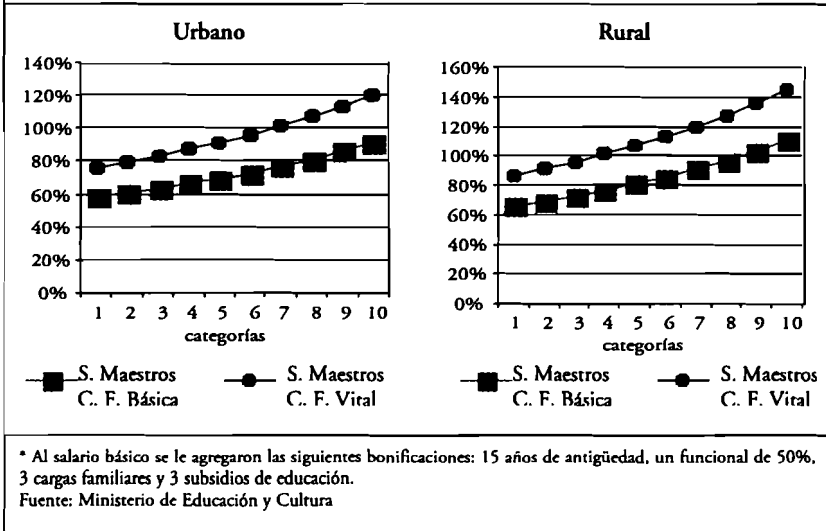
La relación de trabajo de los profesores se da a través de nombramientos de duración indefinida, sus salarios varían de acuerdo con la Ley de Carrera Docente y de Escalafón del Magisterio Nacional y los incentivos adicionales que reciben se encuentran ligados al tipo de establecimiento en que prestan sus servicios<sup>11</sup> y al tipo de localización geográfica<sup>12</sup>. Las

promociones se deben a derechos adquiridos de manera periódica<sup>13</sup> y sobre la base de la consecución de logros adicionales en su formación y, al igual que los trabajadores amparados por el Código del Trabajo, tienen acceso a algunos derechos personales<sup>14</sup> así como a derechos específicos por su calidad de profesores<sup>15</sup>. Con respecto a los salarios de los maestros, en los siguientes gráficos se puede observar que un maestro con quince años de antigüedad y tres cargas familiares, en el sector urbano, en el año 2001, alcanza a cubrir la canasta familiar vital sólo cuando se encuentra en la séptima categoría en el escalafón de maestros, mientras que nunca alcanza a cubrir la canasta básica (Gráfico 2). En el sector rural, cubre la canasta familiar vital cuando se encuentra en la cuarta categoría y la canasta básica cuando se encuentra en la novena categoría (Gráfico 3).

- 11 Colegios Experimentales, Institutos Normales, Institutos Superiores.
- 12 Sector rural y Provincia de Galápagos.
- 13 Subsidios por antigüedad y ascensos de categoría escalafonaria cada cuatro años para aquellos que laboran en el sector urbano y cada tres años para aquellos que lo hacen en el sector rural, fronterizo o insular.
- 14 Licencias en caso sueldo por enfermedad o calamidad doméstica, subsidios familiares según la composición de sus hogares.
- 15 Cada maestro tiene derecho a comisión de servicio con sueldo para perfeccionamiento académico en el exterior y con sueldo completo para perfeccionamiento docente. Se efectúan estímulos a los docentes que el 13 de abril de cada año, día del maestro, cumplan veinticinco años de servicio. Las comisiones provinciales de defensa profesional pueden solicitar algunos estímulos para los docentes: a) mención honorífica y una bonificación económica equivalente a dos sueldos básicos del magisterio por cumplir veinte y cinco años de servicio; b) al profesional que se acoja a la jubilación se le otorga la condecoración al mérito educativo, bonificación económica equivalente a 5 sueldos básicos del magisterio y licencia con sueldo por sesenta días para los trámites correspondientes; c) a quienes produzcan una obra pedagógica, científica o técnica que hubiera merecido especial recomendación por parte de la comisión de defensa profesional, tendrán derecho a condecoración y bonificación equivalente a cinco sueldos del magisterio nacional.

Gráficos 2 y 3

Salarios de los profesores, según categorías, comparados con la canasta familiar básica y vital, año 2001\*



Al analizar la situación de los profesores ecuatorianos en comparación con sus colegas latinoamericanos, se observa que en el Ecuador los maestros reciben 27% menos que sus contrapartes en la fuerza laboral en su propio país, luego de ajustar los datos según horas trabajadas por semana y nivel educativo. En comparación con los demás países latinoamericanos de la muestra, Ecuador es el país en el que el maestro es menos reconocido a nivel salarial frente a profesionales similares en su propio país. Los demás países, a excepción de Brasil, tienden a tener salarios comparativos más altos para sus maestros (Liang, 1999) (Cuadro 7). Estos niveles salariales generan desmotivación y hay evidencias empíricas de que uno de los factores críticos es el reclutamiento y retención de profesores de buena calidad en el sector público, especialmente en el sector rural donde el ausentismo tiene mayor incidencia.



Cuadro 7 Premio salarial horario por ser profesor en 12 muestras <sup>16</sup> , en países latinoamericanos (sin tomar en cuenta tres meses de vacación)	
Países	Premio en el sueldo hora, Por ser profesor
Honduras	0.29 (0.04)***
Colombia	0.20 (0.02)***
Costa Rica	0.15 (0.04)***
Panamá	0.12 (0.03)***
Uruguay (urbano)	0.10 (0.03)***
El Salvador	0.09 (0.03)**
Venezuela	0.08 (0.04)-
Chile	NS
Paraguay	NS
Bolivia	NS
Brasil	-0.07 (0.03)*
Ecuador (urbano)	-0.27 (0.04)***
-p<=0.10 * p<=0.05 ** p<=0.01 ***p<=0.001 NS= no significativo Fuente: Liang (1999)	

Si se observan los determinantes del pago a profesores y mercados laborales en doce países de la región (cuadro 8), podemos ver que por cada año adicional de escolaridad se reconoce un 4% en el salario, mientras a los no-profesores se les reconoce el doble (8%). Ser mujer reduce un 10% en el salario de las profesoras, pero para las mujeres que no son profesoras este factor aumenta su desventaja a casi el doble (19%). La experiencia es reconocida más rápidamente a aquellos que no son profesores. Sorprendentemente, los incentivos para que un profesor trabaje en Quito son 19% mayores que para trabajar en otras áreas urbanas. Las diferencias

16 A excepción de las muestras de El Salvador y Venezuela, éstas incluyeron para los demás países los siguientes criterios: profesores del sector formal, que trabajan más de veinte horas por semana en educación preescolar, especial, primaria y secundaria. Estos datos fueron comparados en cada país con trabajadores del mismo nivel de un maestro. El premio se calculó dividiendo el ingreso mensual para las horas promedio de cada muestra.

entre salarios para profesores en el sector público y privado no son significativas. Las horas adicionales trabajadas son más reconocidas a los profesores (6%) que a los no-profesores (0.4%).

Cuadro 8 Ecuador: Determinantes del pago a profesores versus el pago en mercados laborales comparables							
	Escolaridad	Ser mujer	Experiencia	Incentivos por trab. en otras áreas	Premio en el sector privado	Horas trabajadas semanalmente	R <sup>2</sup> ajust.
Profesores	0.04 (0.01) ***	-0.10 (0.04)*	0.017 (0.009)*	-0.19 <sup>17</sup> (0.06)**	NS	0.06 (0.003)-	0.16
No - profesores	0.08 (0.00)***	-0.19 (0.02)* **	0.03 (0.002)** .	-0.25 (0.08)***	-0.08 (0.02)**	0.004 (0.001)***	0.33
Note: -p<=0.10* p<=0.05** p<=0.01***p<=0.001 NS=no significativo. Fuente: Liang (1999).							

Con respecto a la asignación de recursos a los colegios, tanto financieros como de maestros, no se mantienen patrones estables de comportamiento que permitan establecer relaciones directas con el número de habitantes (aproximación a una capitación simple), ni tampoco se mantiene consistencia con respecto a ajustes justificables como el índice de ruralidad o la densidad poblacional (aproximación a una capitación diferenciada). Por otra parte, en un esquema progresivo de gastos la correlación entre presupuesto total de los establecimientos secundarios y la pobreza sería positiva, sin embargo, el Ecuador invierte menos en los cantones con mayor incidencia de pobreza y más en aquellos que tienen mejores índices de desarrollo educativo. Como es de esperarse, se encuentran correlaciones positivas entre presupuestos y tasa de asistencia secundaria (Cuadro 9).

17 Otras áreas urbanas diferentes de Quito.

## Organización, financiamiento y asignación de recursos en el bachillerato

**Cuadro 9**

**Ecuador: Correlaciones\* entre presupuestos de establecimientos secundarios e indicadores cantonales, año lectivo 1999-2000**

	Presupuesto Total**	Incidencia de la pobreza	Desarrollo Educativo	Tasa Asistencia Secundaria
Presupuesto Total	1.000	-.278	.501	.441

\* Significativas al nivel 0,01 (bilateral).

\*\* Los presupuestos corresponden únicamente a establecimientos secundarios que ofrecen Bachillerato en Ciencias. La muestra fue de 212 colegios, tomada de la base de datos del SINEC.

Fuentes: SINEC/MEC, 2001; SIISE, 2000.

La tendencia regresiva en la asignación de gastos educativos de secundaria se constata en la distribución por quintil de ingreso. Contrariamente a lo esperado de la inversión pública, los quintiles de mayor ingreso, 4 y 5, captan más del 50% mientras el quintil 1 no llega ni al 10% (Cuadro 10).<sup>18</sup>

**Cuadro 10**

**Ecuador: Distribución del gasto público en educación por quintil de consumo, año 1999**

Nivel \ Sectores sociales	Quintil				
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Preprimaria	0.15	0.22	0.25	0.22	0.15
Primaria	0.24	0.24	0.21	0.20	0.10
Secundaria	0.08	0.16	0.25	0.29	0.22
Universidad	0.01	0.05	0.12	0.30	0.52
Total de educación	0.11	0.16	0.21	0.27	0.26

Fuente: ECV 1999; estimación Banco Mundial, 2000.

18 Para una visión más extensa sobre este tema, cfr. capítulo sobre Equidad, eficiencias y retornos.

### *Inversiones del sector privado*

Los establecimientos particulares, laicos y religiosos, se financian a través del cobro de matrícula y pensiones a los padres de familia. El Ministerio de Educación procura regular estas tarifas a través de la Comisión Nacional de Costos de la Educación Particular<sup>19</sup> y las Juntas Provinciales Reguladoras de Costos de la Educación Particular<sup>20</sup>. Los costos de las pensiones se establecen anualmente, en función de la situación socio-económica de cada provincia, de acuerdo con instructivos establecidos para valorar las instalaciones, los atributos pedagógicos y los servicios extra-pedagógicos. Todo pago adicional (incluso donaciones e intereses por mora) debe ser previamente aprobado por el Ministerio. Para el año 2001-2002, se autorizó una pensión mensual máxima de US\$ 100<sup>21</sup>, que podía duplicarse con la oferta de servicios excepcionales. Aunque las sanciones por incumplimiento llegan a incluir la clausura definitiva de los establecimientos, en la práctica se observan colegios que superan los máximos de tarifas establecidos.

La asignación de recursos en el sector privado, se encuentra más ligada a la evolución de la demanda. Las variaciones en el nivel de ésta dan lugar a ajustes inmediatos o en el muy corto plazo, puesto que además existe flexibilidad en la contratación de recursos humanos. Las sugerencias de los padres de familia, tienden también a verse respondidas de mejor manera, pues ellos, constituyen la fuente de financiamiento de los establecimientos.

---

19 Tiene como objetivo revisar, modificar, suspender o ratificar las regulaciones aprobadas por las juntas provinciales de regulación, así como, resolver sobre apelaciones de los establecimientos. Se encuentra conformada por nueve miembros: el Subsecretario de Educación, cuatro directores nacionales, dos representantes de la educación particular confesional y dos representantes de la educación particular laica.

20 Adscritas a las direcciones provinciales de educación, conocen y aprueban las peticiones de reajuste del valor de matrículas, pensiones, derechos de grado, transporte, etc., y sancionan las violaciones. Están conformadas por el director provincial de educación, un supervisor de educación primaria, un rector de colegio fiscal y dos representantes de educación particular.

21 Ver el anexo 2 para el detalle de tarifas diferenciadas aprobadas.

## Pistas para un nuevo modelo de gestión de servicios en el bachillerato público del Ecuador

Si bien parte de la problemática de los resultados en educación puede explicarse a partir de las características de la demanda, la literatura especializada de las dos últimas décadas y las evidencias empíricas han ampliado el debate hacia los problemas de la oferta<sup>22</sup> de servicios.<sup>23</sup> Algunas de las últimas investigaciones en el sector social constatan que la organización de la oferta genera diferencias de rendimiento de carácter crítico, éstas tienen que ver con la forma de delegar responsabilidades a distintos agentes y con la manera como se exige de estos agentes la rendición de cuentas por sus acciones (Savedoff, 1998).

En este contexto, a continuación se exploran los fundamentos del debate sobre la reorganización de la oferta educativa con el propósito de contribuir a delinear un "tipo ideal", conforme al doble sentido weberiano del término que provee poder explicativo y poder de legitimación, es decir como ideal social al que se aspira, al mismo tiempo que se constituye en una construcción teórica contra la cual se confronta la realidad<sup>24</sup> (Boudon, 2001). Se realiza una lectura de las experiencias desplegadas en América Latina y la emergencia de nuevos mecanismos ligados a ellas en Ecuador. Se concluye con la definición de una propuesta y recomendaciones de reforma, con respecto a la modalidad de financiamiento, así como a la forma de provisión de servicios educativos en Ecuador, con énfasis en la educación media.

---

22 Cfr. V. Espínola (2001). En este texto se hace referencia al paradigma de efectividad escolar, que a partir de los años 70, ha aportado evidencias sobre el peso relativo de las variables -de la escuela-, sobre el rendimiento escolar; en contraposición, a los estudios centrados, únicamente, en la problemática a partir de la demanda.

23 El interés sobre la problemática de la organización, se nutre de un debate teórico más amplio. A partir de la década de los años 70, la teoría económica, que hasta el momento no conocía sino la existencia de individuos (hogares o empresas), comienza a despertar su interés por la "organización" como modo de coordinación de actividades fundamentado en reglas. Cfr. P.-Y. Gomez (1996).

24 Cfr. también Ph. Raynaud (1987). El autor define el tipo-ideal, como una construcción intelectual; una utopía que se obtiene mediante el pensamiento, accentuando determinados elementos de la realidad, pero, cuyo equivalente no se puede encontrar jamás en la empiria.

*Fundamentos para un nuevo modelo*

Uno de los roles primordiales del Estado, reflejado en las distintas cartas políticas de los países<sup>25</sup>, es el financiamiento de la educación. Aedo & Sapelli (2001) hacen referencia a los principios que subyacen a esta responsabilidad del Estado, y que se constituyen en cimientos de la política social: protección a los niños cuando sus padres no son buenos agentes; resolución de problemas de externalidades (mínimos estándares de alfabetización); aseguramiento de la igualdad de oportunidades entre grupos de diferentes ingresos. Hay que tomar en cuenta que la emergencia de este nuevo modelo se construye de manera específica<sup>26</sup> según las características propias de cada país y de las relaciones políticas entre los actores participantes en el sistema educativo. Así se pueden observar en América Latina distintos criterios metodológicos y formas de configuración de las relaciones entre el Estado, el sector privado, los establecimientos y los padres de familia.<sup>27</sup>

Partiendo de estos principios fundamentales del Estado, que reconocen al mercado educativo bajo su regulación por motivos sociales, la problemática del financiamiento gira en torno a qué financiar y cómo asignar los recursos para la educación, aunque esto no implique la necesidad que el Estado provea directamente estos servicios. Es precisamente en torno a la separación de estas dos funciones en donde se encuentra la discusión de las reformas. El conjunto de dispositivos que definen la delegación de funciones entre niveles y actores del sector educativo, la captación y asignación de recursos, la existencia de competencia, la formación de redes socio-técnicas (Callon, 1991) de cooperación y los elementos de

---

25 En el caso de Ecuador, la Constitución Política (1998) declara a la educación como derecho irrenunciable de las personas y deber inexcusable del Estado, la sociedad y la familia, y como área de inversión pública.

26 Michel Crozier & Erhard Friedberg (1977) rescatan la idea de la autonomía relativa de los actores, los mismos que sobre la base de sus recursos y capacidades construyen soluciones específicas y por ello contingentes, que no son ni las únicas ni las mejores.

27 El desarrollo de una nueva propuesta de financiamiento público y provisión de servicios de educación media debe tomar en cuenta postulados de la economía clásica, así como las modificaciones introducidas por las nuevas teorías de la organización, es decir el contractualismo y el convencionalismo.

control y de rendición de cuentas generan incentivos/desincentivos en la oferta de servicios. El cambio en estos dispositivos ha sido, consecuentemente, el eje de los planteamientos de reforma en financiamiento y producción de los servicios y ha configurado dos componentes del nuevo modelo que, si bien en la literatura especializada suelen tratarse por separado, mantienen estrecha relación entre ellos: i) mayor autonomía para los establecimientos y para los padres de familia; ii) financiamiento en función de la demanda.

La autonomía se concibe como el poder de cada individuo para encontrar en sí mismo la justificación que lo hace actuar, es decir que desde una perspectiva económica se parte de una definición privada de sus preferencias. En educación la autonomía plantea la problemática tanto desde la demanda como desde la oferta. Por el lado de la demanda se encuentra la necesidad de ampliar la gama de servicios para que los padres de familia puedan decidir sobre diversas modalidades pedagógicas, sin restricción por su capacidad de compra. Por el lado de la oferta, donde nos encontramos con establecimientos y no con individuos, el principio de autonomía incita a ampliar el margen de maniobra en la toma de sus decisiones sobre los insumos utilizados para la producción de servicios.

En el grado de autonomía y el(os) beneficiario(s) de ella, los ofertantes o los demandantes, se puede encontrar un gran abanico de opciones. El individuo no es autónomo y posee una libertad limitada por los derechos de propiedad, o una libertad convencional que abre la discusión sobre la convicción, la coherencia y los comportamientos miméticos. La autonomía se inscribe, entonces, en un contexto que requiere además de dispositivos que garanticen la calidad de la formación y la ética de los maestros. Los padres deben estar mejor informados, como condición de la autonomía y la capacidad de decisión. En este sentido, uno de los problemas que hay que resolver y mejorar es la entrega de información sobre costos y calidad, puesto que el acceso a ella es una condición para el buen funcionamiento del sistema. Asimismo, en educación la correspondencia entre necesidad y consumo no puede pasar por la mediación del mercado o al menos no únicamente por ella. El Estado debe procurar solventar el problema de la asimetría de información entre establecimientos y padres

de familia, así como controlar los comportamientos oportunistas<sup>28</sup> en las relaciones. Los contratos, las convenciones y las tarifas predefinidas constituyen los mecanismos de coordinación alternativos<sup>29</sup>.

La autonomía de los establecimientos públicos constituye un *continuum* de alternativas por las que se puede optar en la relación entre el Estado central y los provisos de servicios. En un sentido aplicado de manera específica a los establecimientos públicos, la autonomía se entiende como “la transferencia de responsabilidades desde un nivel de gobierno superior hacia la escuela, acompañada de los recursos necesarios para su ejecución” (Espínola, 2001). El establecimiento constituye un espacio de producción en el que ingresan insumos (humanos, físicos y financieros) que son transformados mediante un proceso de generación de valor en servicios educativos. Para que este espacio de producción pueda asumir la responsabilidad de la entrega de servicios requiere contar con los mejores insumos, en el tiempo adecuado, controlar<sup>30</sup> su manejo y tomar decisiones oportunas cuando se presentan problemas. Esto, que es evidente en el caso de los establecimientos particulares, no lo es en el caso de los establecimientos públicos, donde esta posibilidad de gestión de insumos se encuentra restringida por normativas generales y decisiones tomadas desde fuera del espacio del establecimiento.<sup>31</sup> Este nivel de autonomía no desconoce el hecho que los establecimientos educativos fiscales sean “agentes” que deben responder tanto al financiador estatal como a los padres de familia. Tampoco la autonomía se encuentra necesariamente ligada a la privatización.

La cuestión de la autonomía, tiene como contrapartida la necesidad de replantear la forma de gobierno de los establecimientos. Si bien el finan-

---

28 La teoría de la agencia, resuelve el problema del oportunismo, a través del establecimiento de contratos que introducen elementos disciplinarios entre los contrayentes. Adicionalmente, es importante explorar las convenciones, que se convierten en “pantallas de información” entre actores y, pueden producir comportamientos miméticos, orientados al cumplimiento de objetivos organizacionales. Cfr. P.-Y. Gomez (1996).

29 En este sentido, se adoptan maneras que difieren del mercado para hacer frente al intercambio y del precio como expresión del equilibrio entre la oferta y la demanda.

30 El control aplicado a los recursos humanos comprende los mecanismos e instrumentos utilizados por los directivos para lograr que los individuos cumplan con los objetivos organizacionales. El control puede ser implícito o explícito.

31 Cfr. sección diagnóstico de este capítulo.



ciamiento sobre la base de la demanda puede ser la incitación más importante para lograr un buen desempeño, se requiere también fortalecer las instancias de rendición de cuentas. Estas instancias están constituidas por los consejos de administración, o asimilables, donde participan diversos actores por representación propia o delegada.

Por otra parte, el modelo de financiamiento de estructuras de la oferta pública ha recibido continuas críticas. Se argumenta que los profesionales y burócratas se interesan más por el mejoramiento de sus propias condiciones de trabajo y por el cumplimiento de agendas presupuestarias de los políticos, que por el cumplimiento de las necesidades de los usuarios. Es a este problema que responden los dispositivos que buscan ligar la respuesta a los usuarios con la calidad del servicio proporcionado. Es decir, se trata de ampliar el margen de autonomía de los padres de familia para escoger los servicios educativos ofrecidos por los diversos establecimientos. Financiar los servicios de educación en función de la demanda forma parte del nuevo paradigma que se ha ido construyendo en América Latina en el marco del desarrollo de cuasi-mercados<sup>32</sup>, que en educación se puede efectivizar a través de un sistema de vouchers<sup>33</sup>, cupones, bonos, vales o asimilables, o incluso pagando a los establecimientos directamente en función del número de alumnos que logran captar. En este nuevo contexto, si bien las fuentes de financiamiento y su estructura pueden mantenerse, lo que se modifica radicalmente es el sistema de asignación de recursos y las condiciones en que se desenvuelve la producción de servicios. Una de las medidas centrales, en este sentido, es separar el financiamiento de la oferta de los servicios.

Los cuasi-mercados, según Le Grand & Bartlett (1993), tienen características de mercado debido a que resitúan a los establecimientos educativos, en tanto proveedores estatales de servicios, en un espacio de competitividad con otros proveedores como las municipalidades y los privados con y sin fines de lucro. Sin embargo, no son completamente mercados pues difieren de los mercados convencionales tanto en el tratamiento

---

32 Este término, introducido por O. Williamson (1975), ha sido desarrollado por J. Le Grand & Will Bartlett (1993).

33 Este término es aplicado en Chile desde la década de los años 80. Cfr. Aedo, C. & Sapelli, C. (2001).

de la oferta como de la demanda. Por el lado de la oferta, nos encontramos con proveedores tanto públicos como privados que no necesariamente tienen como objetivo la maximización de sus utilidades.

Por el lado de la demanda, se destaca el hecho de que el poder de compra de los padres de familia no se expresa en términos monetarios, sino que continúa tratándose de una intervención estatal mediante la asignación de fondos públicos, orientada a financiar la demanda de manera directa (a través de la entrega de cupones a los padres) o indirecta (a través del control de reportes de asistencia de los establecimientos). El Estado adopta la figura de regulador de la competitividad<sup>34</sup>, a través de la compra de servicios y organizador mediante incitaciones de un sistema de proveedores que compiten en los llamados cuasi-mercados. Estas características se han concretado en la práctica<sup>35</sup> usualmente en: la separación de las funciones de regulación, financiamiento, asignación de recursos y producción de servicios, según distintas modalidades; la asignación de recursos a los establecimientos educativos sobre la base del número de estudiantes atendidos; una gama de posibilidades de manejo autónomo de los establecimientos ligada a mecanismos de control por resultados; la implantación de "vouchers" como mecanismo de asignación de recursos, en función de las decisiones de los padres.

La equidad<sup>36</sup> en este contexto se refiere a la universalidad, globalidad, acceso geográfico, acceso social, acceso organizacional y satisfacción social. En este sentido, es necesario que el sistema y los mecanismos de financiamiento se expresen en valores diferenciados en el pago a los profesores con el propósito de reconocer y remunerar de mejor manera el trabajo en el sector rural, la educación especial y la situación en grupos socio-económicos de bajos ingresos.

---

34 La competitividad es la forma en que un mercado convencional demuestra eficiencia. En los cuasi-mercados, el Estado introduce incitaciones para regular tanto la demanda como la oferta, así como también la formación de precios.

35 Cfr. la siguiente sección sobre experiencias en América Latina y el Ecuador.

36 Se concreta en este caso, en que los servicios de educación se impartan a todos los jóvenes, sin exclusión por ingreso, estatus socio-económico, género, origen étnico u otro.

## Reformas y mecanismos emergentes de financiamiento y provisión de educación en América Latina y el Ecuador

Las experiencias en curso en la Región han generado aprendizajes valiosos que confrontan y actualizan el debate teórico. En esta sección se realiza una revisión de la experiencia chilena por contar con la de mayor trayectoria en la aplicación de reformas recientes a través de mecanismos de financiamiento a la demanda. Asimismo, se incluyen experiencias de otros procesos en América Latina y la presencia incipiente de este tipo de mecanismos en el Ecuador.

A partir de la década de los años ochenta, Chile dio inicio en América Latina a una serie de reformas en financiamiento y provisión de servicios educativos. En 1982 introdujo un sistema de *vouchers* con un enfoque de subsidio a la demanda. Esta reforma se inició con el traspaso de la administración de los establecimientos educativos desde el gobierno central hacia los municipios, y en el caso de los colegios técnicos hacia corporaciones empresariales. Estos establecimientos son en general gratuitos. El financiamiento se realiza a través de un esquema de subvención educacional o subsidio por estudiante, a través del sistema de *vouchers* que cubre los gastos de operación y de capital de los establecimientos. El propósito fue promover la competencia entre establecimientos públicos y privados, a partir de un financiamiento estatal que premia la atracción y retención de alumnos al hacer depender los ingresos de los establecimientos de la elección realizada por los padres de familia. Este sistema busca una mayor eficiencia y calidad de los servicios, y supone la existencia de decisiones informadas y soberanas por parte de los agentes del sector.

En términos operativos, las subvenciones se entregan a los establecimientos mensualmente conforme a la asistencia promedio de los alumnos durante los últimos tres meses previos al pago. El valor de la Unidad de Subvención Educación (USE) es diferenciado por nivel educativo (parvularia, básica, media científico-humanista y técnico profesional), así como por tipo de jornada (completa o parcial). Además se reconocen montos adicionales por ruralidad, por internado y subvenciones anuales de apoyo al mantenimiento. En 1988, se implementó el Sistema de Medición de

Calidad de la Educación (SIMCE) con el propósito de monitorear la calidad. En 1996 se introdujo el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño (SNED), con el propósito de seleccionar al 25% de colegios con mejores resultados y entregar incentivos a sus docentes, así como para controlar comportamientos de selección adversa en los establecimientos al momento de ingreso o en la expulsión de alumnos. Los establecimientos adicionalmente tienen acceso a dos fuentes alternativas de financiamiento: financiamiento compartido, que permite que los padres de familia realicen aportes complementarios, escalonadamente de los aportes fiscales; las exenciones tributarias para donaciones con fines educativos, a partir de proyectos aprobados por el ministerio de educación.

La aplicación del sistema de vouchers, en general, presenta una cercanía al cumplimiento de las condiciones de desarrollo de cuasi-mercados en el sector social en lo referente a estructura de mercado e información. Sin embargo, se encuentran también problemas (Aedo y Sapelli, 2001) que explicamos a continuación, los mismos que no necesariamente invalidan el sistema, sino que plantean requerimientos de ajustes para enfrentarlos.

- La competitividad entre colegios municipales y particulares subvencionados, no siempre es posible por cuanto el cierre o fusión de establecimientos que no cumplen con los requerimientos mínimos es políticamente costoso. En estas circunstancias, los municipios generalmente se ven obligados a entregar subvenciones adicionales a las inicialmente autorizadas, lo que podría verse como un comportamiento proteccionista. Sin embargo, también es cierto que los colegios municipales tienen que soportar costos más altos. Mientras los colegios particulares subvencionados pueden seleccionar a los estudiantes, los colegios municipales no pueden hacerlo debido a restricciones constitucionales y consecuentemente deben asumir alumnos más costosos o con problemas pedagógicos. Además, el exceso de reglas y leyes para la gestión pública afecta directamente las posibles innovaciones educativas y pone a los establecimientos municipales en desventaja frente a los particulares subvencionados. Finalmente, la competencia no es factible de introducir en áreas rurales donde existe limitada oferta pública, lo que además impide abrir un abanico de selección a los padres de familia.

- El pago del Estado a los establecimientos en lugar de hacerlo a los padres dificulta la introducción de discriminaciones positivas en el sistema que reconozcan valores diferenciados para familias de menores ingresos.
- Los padres de familia pueden preferir escuelas privadas por razones ajenas a la calidad educativa. Por este motivo, una estrategia basada en el otorgamiento de mayor poder a los padres no necesariamente genera calidad. El Sistema de Monitoreo de la Calidad (SIMCE) ha recibido algunas críticas y, al parecer, todavía requiere ajustes para poder comparar series y el impacto de diferentes tipos de sostenimiento. A pesar de ello se reconoce que la disponibilidad de información ayuda pero no garantiza la racionalidad en la toma de decisiones.
- El sistema paga a los establecimientos educativos y no a los padres, lo que no coadyuva a despertar mayor conciencia en los padres de sus derechos. Mientras que un mayor grado de autonomía de los padres puede ser visto como negativo, puesto que los padres no siempre son los mejores agentes de la educación de sus hijos, básicamente por problemas de asimetría en la información con respecto a los maestros.
- Los establecimientos particulares pueden introducir comportamientos de selección adversa de estudiantes o discriminación negativa de estudiantes.
- Se critica además que los colegios privados se encuentren “descremado” a los públicos sin agregar nada. De esta manera se genera en los públicos una externalidad negativa, pues se observa un efecto compañero o *peer effect* de desincentivo que produce sobre el resto de la clase la salida de los mejores alumnos (McEwan y Carnoy, 1998, citado por Aedo/Sapelli (2001).
- En la primera etapa de aplicación del sistema (década de los años 80), se observó una privatización de la matrícula. El sector público pasó de captar el 78% en 1980 al 58% en 1990, composición que se ha mantenido a partir de esa fecha (González, 2000).

Al parecer el sistema de vouchers en Chile ha logrado avances con respecto al anterior sistema. Los ajustes que se sugieren se refieren básicamente a: mejorar el nivel de información para las familias; ajustar el SIMCE, para obtener mejor información sobre calidad; introducir diferenciaciones adicionales que coadyuven a mejorar la equidad; establecer mejores mecanismos de regulación que aseguren al Estado y a los padres de familia el cumplimiento de compromisos por parte de los colegios; cautelar que el sistema de financiamiento compartido no implique el retiro de la escuela de algunos alumnos; incorporar mecanismos flexibles de gestión de recursos humanos en los municipios.

Otros países de América Latina han introducido en años recientes sistemas similares al aplicado en Chile. A pesar de constituir experiencias innovadoras, la mayor parte de ellas se encuentra en fase de implantación y/o tienen limitado ámbito de aplicación, como reseñamos a continuación.

A inicios de la década de los años 90, Colombia introdujo un sistema de vouchers para la secundaria. El propósito fue financiar estudios en colegios particulares a jóvenes de escasos recursos, como política de ampliación de cobertura en diez de las ciudades más grandes del país. El programa se encuentra bajo la dirección de las municipalidades y es administrado por el Banco Central Hipotecario, que realiza la transferencia de recursos a través de pagos directos a los padres de familia. El monto del voucher es fijo e indiferenciado y alcanza alrededor de US\$ 143 por escolar al año. Para acceder a este beneficio, los padres deben probar que no encuentran cupo para sus hijos en escuelas secundarias públicas y para mantenerlo deben alcanzar determinados niveles de rendimiento. Entre los problemas que se detectan en el sistema se destaca la ausencia de mecanismos para evitar la sustitución de educación pública por privada, así como la proliferación de colegios particulares a partir de estos financiamientos sin el debido control de calidad en sus servicios.

En 1998, se implantó en Brasil el Fondo de Mantención y Desarrollo de la Educación Fundamental y Valorización del Magisterio (FUNDEF). Este fondo estableció un mecanismo para asignar recursos en forma proporcional al número de estudiantes matriculados y asistentes a las escuelas; la asignación por alumno en 1998 fue de US\$ 315 anuales por alumno. Paralelamente, se diseñaron mecanismos de control por parte de la

comunidad sobre la distribución y gasto de los recursos, a través de consejos a nivel municipal. Según evaluaciones recientes, el ritmo de aumento de la matrícula pasó de 3% a 6%. A partir de 1998 asimismo aumentó el número de profesores y se verificaron mejoras salariales previstas como condición de manejo del fondo. Sin embargo, persisten preocupaciones con respecto a los consejos comunitarios por la posible influencia de factores políticos, y se requieren realizar análisis de costos para fijar más adecuadamente los costos unitarios por alumnos.

Algunos países se encuentran desarrollando también este tipo de mecanismos, tal es el caso de Argentina, Bolivia, El Salvador, Nicaragua, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Las experiencias se refieren tanto a una reconceptualización en la asignación de recursos, como a la introducción de nuevos marcos de gobierno y gestión de los establecimientos, a los que se les provee de mayores márgenes de autonomía, así como se redistribuyen responsabilidades entre los actores públicos y privados. Los objetivos generalmente se han orientado a aumentar coberturas, mejorar las condiciones salariales de los profesores según desempeño, flexibilizar los marcos de gestión de recursos humanos y financieros, entre otros.

En el Ecuador, en los últimos años se han implementado mecanismos de asignación de recursos del sector social con enfoque de demanda, mediante transferencias directas a las familias o el pago capitado a los proveedores por servicios prestados. Si bien no todos ellos tienen relación con el sector educativo, constituyen innovaciones metodológicas en el manejo de fondos públicos por cuanto han introducido nuevas formas de relación entre el Estado y la población, contribuyendo a delinear cierta factibilidad social para un manejo distinto de recursos del Estado. Asimismo, una propuesta de cambio en la asignación de recursos públicos fue planteada por el Consejo Nacional de Modernización (CONAM) en 1999, que pese a no haber sido discutida ni avanzar en su definición, constituye una alternativa en aspectos de organización y financiamiento del sector.

Beca escolar (Ministerio de Bienestar Social)<sup>37</sup>. El Fondo de Protección Social, del Ministerio de Bienestar Social, maneja un fondo de ocho mi-

---

37 Fuente: Entrevista con F. Enríquez (2002), coordinador del Fondo de Protección Social, Ministerio de Bienestar Social.

llones de dólares, con recursos provenientes del presupuesto estatal, para la entrega de subsidios directos a familias de los quintiles más bajos. El propósito es incentivar el mantenimiento de los niños en la escuela, pero no implica que aquellos que trabajan dejen de hacerlo. La transferencia monetaria consiste en un bono de US\$ 72 anuales/per cápita, hasta para dos niños de entre 6 y 15 años por familia. Se estima que 500.000 de estos niños se encuentran en riesgo de abandonar los estudios, de los cuales el programa actualmente atiende a 38.000 (que se encuentran en 9 provincias, y 66 de los cantones más pobres). Se tiene previsto ampliar la cobertura a 150.000 para el 2002. La condición es la asistencia de un mínimo del 90% a clases. Los fondos se asignan a partir de los criterios del Ministerio y son administrados por un fideicomiso con la Corporación Financiera Nacional. Las madres de los niños son identificadas por el Sistema de Selección de Beneficiarios (SELBEN), ellas deben presentar su identificación y el certificado de asistencia a clases de sus hijos, en una red de cooperativas que ejecuta estas asignaciones.

Beca para Niños Trabajadores (INNFA)<sup>38</sup>. La Beca escolar, implementada en 1997 se concibe como parte de un programa integral hacia los niños trabajadores, de entre 8 a 15 años, con la finalidad que concluyan la educación básica, al mismo tiempo que dejen de trabajar o al menos disminuyan su carga diaria de trabajo. El programa entrega becas de US\$ 152 anuales por beneficiario, y trabaja actualmente en 34 ciudades en donde atiende a 18.500 escolares. Las asignaciones de recursos se fundamentan en un subsidio directo a las familias, que son seleccionadas a partir de un proceso de focalización. El INNFA realiza visitas aleatorias para verificar matrícula, asistencia, rendimiento y situación laboral; además, se establecen compromisos tanto de la familia como de la escuela y la comunidad.

La experiencia de mayor cobertura e impacto, según algunos estudios, en términos de equidad (León, Rob Vos, Brborich, 2001) ha sido el Bono de Solidaridad. Actualmente maneja 150 millones de dólares anuales, un millón trescientos mil beneficiarios de transferencias monetarias directas

---

38 Fuente: Entrevista con A. Dueñas (2002), coordinador del Programa del Niño Trabajador (INNFA).



mensuales de 11.5 dólares por madre con el propósito de mantener niveles de consumo básico<sup>39</sup>.

Por otra parte, se encuentran intervenciones combinadas de pagos capitados por servicios y la modalidad de tercerización, para la provisión de los servicios. El Ministerio de Bienestar Social, a través del Programa Nuestros Niños/MBS/BID<sup>40</sup>, a partir de 1997 maneja recursos para el financiamiento de acciones de protección para niños menores de 6 años. Con este propósito se ha diseñado un sistema de subasta de fondos para financiar acciones ejecutadas por terceros. También el INNFA ha introducido otros mecanismos con las mismas características para la atención a menores en riesgo<sup>41</sup>.

La propuesta del Consejo Nacional de Modernización (CONAM) (Iturralde, 1999) sucinta y poco desarrollada, sugiere la aplicación de criterios de asignación para la educación inicial, básica y media con ajustes por niveles de ingreso y localización en áreas rurales o urbanas. Para las áreas rurales se proponen asignaciones capitadas a los establecimientos, mientras que para las urbanas se prevén transferencias directas a los padres de familia. El propósito era básicamente promover la eficiencia y el involucramiento de diversos actores en la provisión, financiamiento e inversión en el sector, así como distribuir equitativamente los subsidios e implementar un sistema de información y acreditación de la calidad. En cuanto a la provisión de servicios educativos por el sector público, la propuesta asume una posición radical al sugerir administrar un sistema fiscal de educación desconcentrado, descentralizado, con participación de padres de familia y de la comunidad local, únicamente en aquellos lugares donde no fuere posible desarrollar la oferta privada.

---

39 Este bono fue elevado a US\$ 30 en el año 2007 por el gobierno de Rafael Correa. Para mayores análisis, ver J. Ponce (2006).

40 Fuente: Programa Nuestros Niños (2001).

41 Por ejemplo para el manejo de subsidios del Programa Acción Ciudadana por la Ternura (ACT). Fuentes: documentos institucionales y entrevistas.

## **Propuesta de reforma en el financiamiento y provisión de servicios de educación media en el Ecuador**

Según la Constitución Política del país de 1998, el Estado aparte de definir y ejecutar políticas educativas debe administrar una red pública de establecimientos para quienes lo necesiten, donde los servicios deben ser gratuitos. Este sistema debe incorporar estrategias de desconcentración y descentralización administrativas, financieras y pedagógicas, con participación de los padres de familia. Asimismo el Estado debe administrar un sistema de subsidios para los estudiantes en extrema pobreza, favorecer la educación en zonas rurales y fronterizas, garantizar la diversidad de la educación y defender los derechos de los padres a elegir la educación para sus hijos de acuerdo con sus principios y creencias. Con respecto a la educación particular, debe garantizarla al igual que las inversiones privadas.

En este contexto normativo, podemos observar que la educación fiscal administra el 92.6% de los colegios públicos, mientras los municipios intervienen en menos del 1% (0.24%), y misiones religiosas con fondos públicos lo hacen en el 7.12% (ver cuadro 1). A partir de estos datos, se puede constatar que los organismos municipales si bien conducen experiencias individuales exitosas no han asumido compromisos de magnitud en políticas y gestión de la educación media, a pesar de que existe una normativa de descentralización que les faculta a incursionar en esta gestión.

Los principios que sugerimos para guiar la reforma son: autonomía para los colegios, fortalecimiento de la capacidad rectora del Ministerio de Educación y ampliación de la participación de los padres de familia; aseguramiento en la oferta de servicios, control en los mecanismos de selección adversa tanto de estudiantes como de localidades; sistemas de monitoreo de calidad y desempeño, que se conviertan en pantallas de información para orientar a los agentes del sistema; equidad y eficiencia en la asignación de fondos públicos.

La reforma en las modalidades de financiamiento de la educación media debe orientarse hacia una mayor responsabilidad del sistema frente a los alumnos y padres de familia, esto demanda una recomposición de las relaciones entre los agentes del sistema a través del establecimiento de nuevos roles y reglas. El objetivo de un programa de reforma debería ser mejorar la

calidad y la eficiencia productiva en los establecimientos, asegurando la equidad en el acceso a través de un sistema de financiamiento orientado por la demanda. Los objetivos específicos y las estrategias sugeridas serían:

- Introducir incitaciones competitivas, por medio del financiamiento público y la asignación de recursos educativos, a través de: mecanismos de asignación por capitación diferenciada e incentivos al desempeño; separación del financiamiento y la provisión de servicios; la restauración y ampliación de la capacidad decisoria del Ministerio de Educación a nivel de financiamiento educativo, y el financiamiento estable.
- Incrementar el nivel de responsabilidad de los proveedores de servicios, mediante la ampliación de niveles de autonomía en su gestión; la implantación de un sistema de monitoreo de la calidad; la implantación de un sistema de evaluación del desempeño; la promoción de la conformación de redes socio-técnicas de cooperación pedagógica.
- Mejorar el nivel de corresponsabilidad de los padres de familia, a través del mejoramiento de la información y la organización de observatorios de satisfacción y preferencias de los padres de familia.

El rol del Estado en el financiamiento de la educación es fundamental, por cuanto puede regular tanto la equidad como la calidad y la eficiencia de los servicios. Para cumplir con estos propósitos, el financiamiento público orientado por la demanda constituye un incentivo a los proveedores para atraer y retener alumnos. Las subvenciones podrían ser de dos tipos: subvención capitada diferenciada que asegure equidad y eficiencia como modalidad de financiamiento generalizado, es decir para todos los establecimientos<sup>42</sup>. Se deben establecer mecanismos de contrato o convenios

---

42 Se sugiere la entrega del subsidio al establecimiento y no por las transferencias directas a los padres de familia, tanto por la facilidad en la entrega y control de recursos (es más fácil establecer relaciones con 3.500 colegios que con los padres de familia a los que éstos sirven); cuanto porque la asimetría en la información, que desfavorece a los padres, los pone en situación de contar con menos elementos para la acertada toma de decisiones como agentes de sus hijos. En este sentido, sugerimos privilegiar un mayor rango de autonomía a los establecimientos.

que constituyan compromisos de gestión entre los establecimientos de educación media y el Estado.<sup>43</sup> Se debe partir por calcular los costos de eficiencia productiva (costos a determinado nivel de calidad educativa), con el propósito de establecer tarifas estandarizadas para el pago a los establecimientos por alumno asistente a clases. Estas tarifas deben diferenciarse para incorporar ajustes por nivel de ruralidad o en zonas fronterizas, por densidad poblacional, por educación especial y en caso de extensión de la jornada escolar diaria, de manera que el esquema de financiamiento reconozca el costo de alumnos más caros y desaliente tendencias a la selección adversa de alumnos y/o localidades.<sup>44</sup> Los pagos se realizarían a los colegios de manera periódica, sobre la base de informes (asistencia de alumnos) con estándares mínimos y controles periódicos.

Se sugiere además el diseño de un fondo de subasta para proyectos educativos como modalidad de financiamiento selectivo. Con el propósito de alentar las innovaciones educativas, así como también el mejoramiento de la calidad de la educación se puede invitar a los establecimientos a concursos anuales para presentar proyectos. Estos proyectos podrían ser presentados por establecimientos de manera individual o en alianza con otros similares (entidades de educación superior y otras instituciones que apoyen el desarrollo pedagógico a nivel local). En este sentido, constituyen iniciativas rescatables las actuales redes de apoyo. Los fondos obtenidos por este medio deberían transferirse en su totalidad a los profesores del(os) establecimiento(s), de manera que constituyan un incentivo para mejorar sus salarios, que como se observó en el diagnóstico son comparativamente más bajos frente a otros países de América Latina.

La separación de funciones entre el financiamiento, la compra y la provisión de servicios puede ser un elemento que garantice la transparencia en la asignación de recursos, pues elimina el problema de conflicto de

---

43 La teoría de la agencia, resuelve el problema del oportunismo, a través del establecimiento de contratos que introducen elementos disciplinarios entre los contrayentes. De manera adicional, es importante tener presente el carácter de las convenciones, que se convierten en "pantallas de información" entre actores y pueden producir comportamientos miméticos orientados al cumplimiento de objetivos. Cfr. P.Y. Gomez (1996).

44 Para la determinación de costos, los modelos económicos referidos como *Data Envelopment Analysis DEA* (Charnes, Cooper and Rhodes, 1978) constituyen alternativas de estimación que incluyen niveles de eficiencia productiva por cuanto toman en cuenta factores exógenos.

intereses y propicia que cada instancia pueda especializarse en su misión primordial. En la concreción de esta estrategia, se pueden tomar diversas combinaciones organizativas, que deben ser evaluadas en su factibilidad política y de gestión. En un nuevo escenario, se podría conferir la función de compra a los niveles intermedios del MEC, a organismos descentralizados, a organismos de carácter autónomo, o de otro tipo. Asimismo, la provisión de servicios debe sujetarse a modificaciones organizacionales que aseguren mayores grados de autonomía de gestión, con los correspondientes mecanismos de control y rendición de cuentas.

El Ministerio de Educación debe restaurar y ampliar su capacidad decisoria a nivel de financiamiento educativo, como parte de sus funciones de rectoría sectorial. Se requiere sea el Ministerio de Educación (MEC) y no el de Economía y Finanzas el que deba decidir y negociar el nivel de financiamiento público para la educación, sobre la base de objetivos, metas e indicadores del desempeño (en coberturas, calidad y equidad), en el marco de los procesos anuales de establecimiento del Presupuesto General del Estado. Asimismo, deberá desarrollar métodos de priorización y procesos de ajuste periódicos, para la asignación capitada de recursos públicos hacia los establecimientos. Las decisiones del MEC podrían ser ejecutadas en distintos escenarios: a través de sus propias instancias ministeriales, de instancias del Ministerio de Economía, o de un fondo autónomo de administración delegada.

Por otra parte, un sistema de financiamiento y asignación de recursos que introduzca incitaciones competitivas a través de la capitación, puede encontrar respuesta adecuada únicamente en proveedores de servicios con capacidad de autonomía para tomar sus propias decisiones sobre los insumos que requieren y las combinaciones adecuadas de ellos. Las modalidades de asignación de recursos, sin embargo, posibilitan a la vez que limitan la autonomía de los establecimientos. En efecto, la autonomía debe tener como contrapartida mecanismos de gobierno de los establecimientos y dispositivos de regulación y control por parte del Estado, los gobiernos locales y los padres de familia.

Los establecimientos de educación media, requieren contar con márgenes de autonomía que les permitan decidir sobre la calidad, cantidad de los insumos (recursos humanos, financieros y físicos), así también sobre

sus procesos internos. Este nivel de autonomía implica contar con instancias decidoras de gestión interna, consejos o juntas, en las que se encuentren representados los intereses de padres de familia y del Estado, con el propósito de realizar un seguimiento de la actuación de los agentes encargados de la educación (rector y profesores). En este punto, se presentan diversos escenarios de desarrollo, que deberán ser debidamente evaluados en el marco de la reforma.

La incertidumbre que puede generar en los establecimientos una posible reducción del número de alumnos, va a contribuir a alentar el interés por atraer y retener estudiantes pero podría también devenir en efectos perversos, los mismos que deben preverse para diseñar mecanismos adecuados de control. Estos efectos perversos, podrían reflejarse en la introducción de factores no vinculados a la calidad educativa o incluso en detrimento de ella y que tengan el propósito de atraer alumnos o padres de familia. En este sentido es importante establecer estándares de acreditación de servicios, así como mantener un sistema de monitoreo de la calidad que permita asegurar estándares mínimos de formación de los alumnos y constituirse en pantalla de información para el Estado y los padres de familia. Otro efecto positivo de un sistema de monitoreo de la calidad sería la generación de bases competitivas entre establecimientos. La calidad podría reflejarse también, a través de la aplicación de pruebas estandarizadas a los alumnos en el último año de bachillerato, con participación de entidades académicas superiores.

Paralelamente a un sistema de monitoreo de la calidad, cuyos resultados según la información especializada sobre el tema son el efecto combinado de varios factores de dentro y fuera del control del establecimiento), es importante implementar un sistema de evaluación del desempeño para realizar un seguimiento de la actuación pedagógica en los establecimientos con el propósito de incorporar incentivos a las buenas prácticas docentes. Igualmente es importante impulsar proyectos colectivos y no solo individuales. En este sentido se sugiere la conformación de redes socio-técnicas de cooperación pedagógica entre establecimientos de bachillerato, así como entre éstos con entidades académicas u otros actores locales, orientadas a diseñar proyectos conjuntos y/o compartir experiencias de mejoramiento en la calidad.

El acceso de la demanda a información barata y confiable sobre calidad, metodologías y costos es una de las condiciones para que cualquier mercado opere eficientemente al disminuir las asimetrías de información entre agentes del sistema educativo. Sobre la base de información, los padres pueden asumir su participación con mayores elementos de juicio y aumentar el grado de corresponsabilidad en el proceso formativo de sus hijos. La participación de los padres de familia como agentes en la formación de sus hijos puede traducirse a partir de la posibilidad que tengan ellos de expresar su nivel de satisfacción y preferencias. Esto se puede realizar a través de mecanismos de monitoreo o consulta directa, y también con su participación en instancias de gobierno en los establecimientos. La organización de encuestas a padres de familia sobre satisfacción y preferencias, al mismo tiempo que constituye una oportunidad para expresar sus opiniones puede aprovecharse para orientar cambios en los establecimientos.

### Conclusiones

La provisión de servicios de educación media en su mayoría depende de aquella que provee directamente el Ministerio de Educación (55%). El sector privado laico y religioso se ocupa del 40%, mientras los actores fiscomisionales del 4%, y los municipios no llegan a representar ni el 1% del sector. Las relaciones entre agentes en el sector público se encuentran fragmentadas y los padres de familia tienen escaso margen de participación. En el sector municipal, la pequeña escala constituye un factor positivo para los resultados de los establecimientos. El sector privado, por el contrario, se encuentra totalmente ligado a la opinión de la demanda, lo que puede generar problemas de pertinencia, puesto que los padres no siempre disponen de la información suficiente para tomar las mejores decisiones pedagógicas.

El financiamiento público para educación secundaria ha experimentado consistentes reducciones, en el marco de la contracción del gasto social a partir de la crisis de 1999. El gasto per cápita cayó a menos de la mitad si se compara 1996 con el año 2000. La inversión per cápita de Ecuador es una de las más bajas de América Latina; para 1997, constituía el 14%

con respecto a la inversión de Argentina, 28% con respecto a Chile y sólo el 47% con respecto a su vecino país de Colombia. Por otra parte, los colegios fiscales no son completamente gratuitos, los padres de familia contribuyen a su financiamiento al menos en un 2.6%.

El costo unitario por alumno a nivel nacional es de 209 dólares. Las diferencias entre provincias, en ciertos casos, pueden explicarse por tratarse de lugares con baja densidad poblacional, por ser fronterizas, por tener altos índices de población rural, o por efectos combinados. Sin embargo, se observan inconsistencias entre ellas, así como en las series de tiempo en una misma provincia, lo que revela un manejo poco estandarizado de criterios de asignación. Estas mismas tendencias se pueden observar en la asignación de profesores. Adicionalmente, se observan tendencias regresivas al analizar la distribución del gasto público por quintil de consumo. Se constata que los establecimientos fiscales reciben asignaciones presupuestarias totalmente desligadas de la consecución de resultados en términos de número de estudiantes, calidad de la enseñanza, criterios de equidad o indicadores de desempeño.

Las asignaciones de recursos se fundamentan en el financiamiento de estructuras presupuestarias a partir de datos históricos. Los cambios registrados en los últimos años, en manejo del financiamiento y asignación de recursos para los establecimientos de educación media, han privilegiado la lógica de control financiero del Ministerio de Economía y Finanzas. Estos cambios, si bien han agilizado las transferencias de recursos hacia los establecimientos, no han modificado el sistema de asignación de recursos, pues no se toma en cuenta ningún criterio de resultados o indicadores de gestión. Al contrario, al constituirse en decisiones disgregadas de un ente con conocimiento de la problemática educacional<sup>45</sup>, se ha abierto el paso a decisiones menos fundamentadas en necesidades y resultados<sup>46</sup>. Los mecanismos de negociación directos entre los establecimientos y los analistas de presupuestos agravan la situación educativa, pues al no existir cri-

---

45 Las decisiones son tomadas por el personal de la Subsecretaría de Presupuestos y Contabilidad del Ministerio de Finanzas y Crédito Público.

46 Frente a un problema similar, el Ministerio de Salud Pública (MSP) durante la administración 1998-2000 propuso que, la información sobre recursos fiscales y su distribución sea consolidada en el MSP, manteniendo las facilidades actuales del sistema de pagos y transferencias.



terios ni indicadores para una negociación racional de los fondos se deja abierta la posibilidad a una negociación subjetiva y poco transparente.

Los profesores tampoco reciben incentivos directos y las promociones salariales se vinculan básicamente con los años de servicio. El sistema no premia ni castiga su desempeño. Los niveles salariales son relativamente bajos si se comparan tanto con la cobertura de la canasta familiar como con los salarios en mercados comparables en el mismo país. Con respecto a otros países de una muestra en América Latina, en Ecuador es donde menos reconocimiento salarial se da por ser profesor.

Estos elementos, suprimen cualquier presión competitiva hacia los establecimientos de nivel medio por captar y mantener estudiantes, así como también la posibilidad de incorporar incentivos externos para mejorar la calidad, adaptarse a las características de la demanda o aumentar sus coberturas. Sin embargo es importante destacar que los establecimientos de educación media encuentran también medios para su desarrollo a partir de elementos no monetarios, como es el sentido de pertenencia y las acciones cooperadoras entre colegios.

En este contexto, se sugieren algunas pistas para una posible reforma en la educación media del Ecuador. Esta reforma debe centrarse en responder de mejor manera a los requerimientos y necesidades de los alumnos y los padres de familia, a través del mejoramiento de la calidad y la eficiencia productiva de los establecimientos, y de una mayor equidad en el acceso. Se sugiere introducir una mayor racionalidad a las asignaciones por alumno con diferenciaciones positivas para los alumnos más caros o en zonas de más difícil acceso como en el sector rural y fronterizo. Asimismo se sugiere mejorar la información del sistema para que los padres puedan tomar mejores decisiones. Las estrategias de colaboración en las que algunos colegios se encuentran implicados podrían ampliarse para formar redes de socio-técnicas a nivel pedagógico. Finalmente se considera que el Estado tiene un papel crucial e indelegable en la regulación y financiamiento del sistema educativo y que es necesario fortalecer este rol.

## Bibliografía

- Aedo, C.; Sapelli, C. (2001). "El sistema de vouchers en la educación: una revisión de la teoría y la evidencia empírica para Chile", sin publicar.
- Banco Interamericano de Desarrollo -BID- (1996). *Progreso económico y social en América Latina; cómo organizar con éxito los servicios sociales*. Washington.
- Boudon, R. et al (2001). *Ecole et société: les paradoxes de la démocratie*. París: Presses Universitaires de France.
- Bourdieu, P. (2000). *Les structures sociales de l'économie*. París: Seuil.
- Callon, M. (1991). *Réseaux technico-économiques et irréversibilités, Les figures de l'irréversibilité en économie*. París: éd. de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales de Paris, pp. 195-230.
- Cobbaut, R. (1997). *Théorie financière*, 4a. Ed. París: Economica.
- Cohen, Ernesto (2000). "Educación, eficiencia y equidad: una difícil convivencia, en *¿Hacia dónde va el gasto público en Educación?*, Volumen I. La búsqueda de la eficiencia. División de Desarrollo Social. Chile: CEPAL, octubre.
- Crozier, M. & Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système*. París: Editions du Seuil.
- Espínola, V. (2001) *Autonomía escolar: factores que contribuyen a una escuela más efectiva*. Washington: BID.
- Favereau, O. (1989). « Marchés internes, marchés externes », *Revue économique*, vol. 40. n° 2 (mars ), p. 273-328.
- Gomez, P.Y. (1996). *Le gouvernement de l'entreprise*. París: InterEditions.
- González, P. (2000) "Financiamiento e incentivo en el sistema escolar en Chile", *Serie Políticas Sociales* No. 42. CEPAL.
- Iturralde, R. (1999). "El papel del Estado para el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes", en Mimeo del CONAM (Unidad de Reforma del Estado).
- Le Grand, J. & Bartlett, W. (1993). *Quasi-markets and social policy*. UK: The Macmillan Press Ltd.
- León, M; Vos Rob, Brborich, W. (2001) *¿Son efectivos los programas de transferencias monetarias para combatir la pobreza?* Evaluación de impacto el bono solidario en el Ecuador. Quito/La Haya: SIISE/ISS.

- Liang, X. (1999). *Teachers pay in 12 Latin American Countries*, LCSHD Paper series # 49, World Bank.
- Ministerio de Economía y Finanzas de Ecuador (2000). Acuerdo Ministerial 182, 29 de diciembre, Quito.
- Ponce, J. (2006). "The impact of conditional cash transfer program on school enrollment: the Bono de Desarrollo Humano of Ecuador", mimeo. Quito: FLACSO.
- Raynaud, Ph. (1987). *Max Weber et les dilemmes de la raison moderne* París: PUF.
- Savedoff, W. (1998). *Los servicios sociales vistos con nuevos lentes*, en Savedoff, W. (comp.), *La organización marca la diferencia: educación y salud en América Latina*, Washington: BID, p. 3-41.
- Williamson, O. (1975). *Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications*, New York: Free Press.

## Anexo 1

### **Nota metodológica sobre la investigación realizada en establecimientos de nivel medio en el Ecuador, 2002**

El estudio sectorial sobre la educación secundaria, en Ecuador, incluyó una investigación en catorce establecimientos localizados en Quito, Guayaquil, Cuenca, Manta y Ambato. El propósito de este abordaje empírico fue, obtener una imagen de la situación -desde la perspectiva de los actores inmersos en la producción de servicios- de educación media; conocer la dinámica de sus acciones; e, identificar los principales incentivos y restricciones que los afectan. Partimos de la hipótesis que estos incentivos, a nivel micro, pueden vincularse a los siguientes ámbitos, incluidos en los instrumentos que sirvieron para recolectar la información:

- **Diseño organizacional:** estructura formal, forma de propiedad, grado de autonomía, integración vertical y horizontal, tamaño, entorno legal, mecanismos de delegación de responsabilidades y control, instancias, y, mecanismos de toma de decisiones.
- **Capacidad de gestión de los rectores e incentivos:** tipo de contrato, retribuciones monetarias y no monetarias.
- **Gestión de recursos humanos e incentivos:** tipo de contratos, retribuciones monetarias y no monetarias para los profesores.
- **Estructura de financiamiento y costos:** asignaciones presupuestarias, tarifas, aportes de padres de familia, levantamiento de fondos, costos totales y unitarios.
- **Percepción de los establecimientos, con respecto al rol del Estado, de los elementos de reforma, y, modernización del sector.**

Se ha tomado este conjunto de variables por cuanto se encuentran definiendo los costos totales y unitarios de los establecimientos, ya sea porque

son directamente constitutivas de ellos o porque los determinan de manera indirecta. Estas constataciones se sintetizan en: grado de autonomía de los establecimientos; incentivos externos; relaciones de agencia entre actores, *costos unitarios*<sup>47</sup> eficacia directa (concepto y percepción de calidad, satisfacción y preferencias tanto en estudiantes como sus familiares). Los costos no pudieron ser levantados en los colegios privados debido a la negativa de los directivos para proporcionar esta información.

### Definición del número de casos

Dado que la información apuntaba a proporcionar datos que profundizaran y matizaran los resultados de este estudio, desde la perspectiva de los actores participantes en la provisión de servicios de educación media, el estudio incluyó finalmente catorce casos. Para la selección de establecimientos se consideraron los siguientes criterios:

- Representatividad de los diferentes tipos de colegios existentes en el país (públicos, fiscales, municipales; así como, privados laicos y religiosos).
- Representatividad geográfica (las tres ciudades principales del país y dos ciudades intermedias localizadas en la sierra y la costa).
- Representatividad en cuanto a innovaciones educativas que se encuentren en marcha.
- Niveles básicos de comparación de resultados, determinados por el juicio de expertos en temas pedagógicos.
- Facilidad de acceso a los establecimientos por apertura de directivos.

---

47 Excepto para los planteles privados.

## Colegios seleccionados

La recolección de información se realizó en catorce establecimientos, cuyas características generales se encuentran en el siguiente cuadro:

Nº	Colegio	Ciudad	Género	Estilo pedagógico 2001-02	# de alumnos sostenimiento	Tipo de anuales* 2001-02	Tarifas
1	Abdón Calderón	Guayaquil	Mixto	Innovaciones internas	651	Particular laico	1,480
2	Agora	Guayaquil	Mixto	Innovaciones internas		Particular laico	
3	Americano	Quito	Mixto	Innovaciones internas	2,000	Particular laico	2,600
4	Benigno Malo	Cuenca	Mixto	Asoc. establ. públicos experimentales	1,365	Fiscal	
5	CEDFI	Cuenca	Mixto	Innovaciones internas		Particular laico	
6	Guayaquil	Guayaquil	Femenino	Innovaciones internas	4,699	Fiscal	14
7	Isaac Newton	Quito	Mixto	Innovaciones internas	425	Particular laico	1,050
8	Manuel Córdova Galarza	Quito	Mixto	Reforma U. Andina	400	Fiscal	12
9	Monrúfar	Quito	Masculino		2,580	Fiscal	15
10	Rumifahui	Ambato	Mixto	Innovaciones internas	1,508	Fiscal	11
11	San Gabriel	Quito	Masculino	Red planteles jesuitas	1,169	Part. religioso	600
12	Sebastián de Benalcázar	Quito	Mixto	Red planteles municipales de Quito	1,199	Municipal	150
13	Stella Maris	Manta	Femenino	Reforma U. Andina	690	Part. religioso	250
14	Teodoro Alvarado Oleas	Guayaquil	Mixto		1,308	Fiscal	25

\*En el caso de tarifas mensuales, éstas fueron multiplicadas por 10 para obtener el costo anual.  
Fuente: Información directa de los planteles.

## Instrumentos y características de su aplicación

- Guía de entrevista estructurada para rectores. Número de aplicaciones: 14.
- Guía de entrevista estructurada para vicerrectores (esta información se analiza básicamente en el capítulo sobre situación pedagógica). Número de aplicaciones: 14.
- Guía de entrevista estructurada para gerentes o colectores. Número de aplicaciones: 14.

- Guía de entrevistas estructuradas para reuniones de profesores. Se organizó una reunión por colegio, que contaron con la participación de entre 3 a 5 profesores del nivel medio.
- Guía de grupos focales con padres de familia. Se organizó un grupo por colegio, y éstos, estuvieron conformados por 5 a 10 padres de familia de estudiantes del nivel medio.
- Guía de grupos focales con estudiantes. Se organizó un grupo por colegio, y éstos, estuvieron conformados por 10 a 15 estudiantes de nivel medio.
- Encuesta para padres de familia. Aplicadas exclusivamente a los participantes en grupos focales y, tuvieron como único propósito precisar información descriptiva sobre los asistentes; por lo que su representatividad, se limita a aquella característica -técnicas cualitativas-, de recolección de información. Se procesaron 82 encuestas.
- Encuesta para estudiantes. Tuvo las mismas características y alcance que la encuesta a padres de familia. Se procesaron 119 encuestas.

## Anexo 2

### Tarifas aprobadas para la educación particular en Ecuador, año lectivo 2001-02

Para el año lectivo 2001-2002 la Junta Reguladora de Costos, autorizó a los colegios -con mayor puntuación-, el cobro de una pensión mensual de \$100 USD, mientras a los de menor puntuación \$6 USD<sup>48</sup>. Los valores diferenciados son los siguientes<sup>49</sup>:

Tarifas aprobadas para el sector privado Educación (año lectivo 2001 – 2002)		
Categoría	Puntaje	Tarifas en USD
1	Entre 15 - 18	6,00
2	Entre 19 - 21	7,00
3	Entre 22 - 24	9,00
4	Entre 25 - 27	11,00
5	Entre 28 - 30	13,00
6	Entre 31 - 33	16,00
7	Entre 34 - 36	20,00
8	Entre 37 - 39	24,00
9	Entre 40 - 42	30,00
10	Entre 43 - 45	37,00
11	Entre 46 - 48	45,00
12	Entre 49 - 51	55,00
13	Entre 52 - 54	67,00
14	Entre 55 - 57	82,00
15	Entre 58 - 60	100,00
Fuente: Régimen Escolar / Dirección Provincial de Pichincha		

48 Se debe tomar en cuenta que, la Junta Reguladora de Costos no tiene un parámetro fijo para estimar los costos de pensiones. En sus reuniones dan el valor de la pensión a cada colegio, de acuerdo a la "realidad" económica de sus estudiantes, a pesar de alcanzar la misma puntuación.

49 Es una aproximación tomando en cuenta los valores mínimos y máximos cobrados durante este año lectivo.



Se pueden fijar, valores superiores, cuando existen servicios excepcionales brindados por algunos colegios. Los parámetros tomados en cuenta son los siguientes:

- Si el plantel educativo posee alguna certificación nacional o internacional, emitida por alguna entidad u organismo de prestigio, que lo acredite como miembro o afiliado.
- Si en el plantel se dictan más del 50% de las clases y actividades en un idioma extranjero.
- Si al menos el 40% de actividades, posee contenidos referentes a la cultura del país que lo auspicia.
- Si el plantel otorga Bachillerato Internacional, reconocido por un organismo especializado.
- Si a nivel nacional son acreditados como planteles experimentales.
- Si poseen una planta docente con al menos 30% de profesores extranjeros.
- Si el plantel es suscriptor de convenios de cooperación con Estados u organismos extranjeros.
- Si el plantel ha estructurado, y funcionan, organismos técnicos de investigación, de orientación pedagógica.
- Toma en cuenta el auspicio, ejecución de procesos de capacitación y mejora académica, y éstos son revertidos por el colegio a sus docentes.
- Se valora el nivel de tecnología, al prestar servicios de internet o videoteca.
- Si posee una biblioteca bilingüe, suficientemente dotada y actualizada.
- La calidad de los espacios físicos para actividades extra curriculares: culturales, deportivas (canchas, piscinas, espacios para prácticas de alta competencia) o productivas.
- Calidad en los sistemas de seguridad.
- Prestación de servicios adicionales como: póliza de seguro para estudiantes y docentes, bar, cafetería, comedores apropiados, imprenta (equipos de reproducción impresos).
- Si el porcentaje de becas otorgadas por el Plantel es superior a lo establecido en la ley.

- Si el colegio brinda apoyo a instituciones educativas, pertenecientes a los sectores más desprotegidos de la sociedad.
- El Plantel mantiene horarios que permiten la realización de tareas académicas, tutorías, consejerías, consultas, actividades extra curriculares, deportivas, recreativas, culturales, clubes por parte de los estudiantes.
- Ejecuta la venta de libros extranjeros a un bajo costo, o bajo la modalidad de préstamo.
- Servicios varios

De cumplir con estos requisitos se permite a los planteles el cobro de hasta un 100% superior al monto de los colegios de la categoría más alta. Es decir, para el año lectivo 2001-2002 se permitió el cobro de hasta \$200 USD.