

ESCUELA SUPERIOR
POLITECNICA DEL LITORAL

INSTITUTO DE CIENCIAS
HUMANISTICAS Y ECONOMICAS
(I.C.H.E.)

TEMA:

**“EL MERCADO Y LA EDUCACIÓN EN
ECUADOR:
Estructura de Incentivos que Mejora la Calidad
Educativa”**

CARLOS GUSTAVO MOLINA GAVILANES^a
FEDERICO BOCCA RUIZ^b

Guayaquil, Diciembre 26 del 2.001

^a Economista, 2001

^b Director de Tesis, Economista con Mención en Gestión Empresarial: especialización Sector Público, Escuela Superior Politécnica del Litoral, 1999, Postgrado CHILE, Universidad Católica, 2000. Profesor de ESPOLE desde 2000.

En la elaboración de este trabajo investigativo, he contado con la colaboración directa e indirecta de muchas personas, que por el temor de omitir a alguna, quisiera dejar sentado mi agradecimiento a todos mis amigos y maestros, que han aportado con una reflexión sesuda sobre diversos temas.

En especial agradezco a la Economista Dora de Ampuero, directora del Instituto Ecuatoriano de Economía Política, por proporcionarme los incentivos y los medios para poder adquirir un conocimiento casi olvidado por el grueso de los economistas, al Economista Emilio Pfister, por su desinteresada y fundamental ayuda para obtener los datos necesarios para la elaboración de este trabajo y a un grupo particular de individuos que se hacen llamar Unión Ética Libertaria (UEL), al cual pertenezco, por desarrollar en mí un juicio crítico y una motivación constante de superación.

Ninguno de ellos son responsables por los hechos, ideas o cualquier error que podrían estar expuestos en esta tesis, pues la responsabilidad es exclusiva del autor.

INDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN.....	X
-------------------	---

CAPITULO #1: CRITERIOS ACERCA DE LA PRODUCCIÓN DE EDUCACIÓN

1.1 EDUCACION: ¿BIEN PUBLICO O BIEN PRIVADO?.....	4
1.1.1 INTERVENCION ESTATAL DEACUERDO A LA CLASIFICACION DE LOS BIENES.....	9
1.2 JUSTIFICACIONES DE LA ACCION ESTATAL.....	14
1.2.1 PROTECCION PARA LOS MENORES.....	16
1.2.1.1 IGUALDAD EN LA SOCIEDAD.....	18
1.2.2 EXTERNALIDADES: EDUCACIÓN ESCOLAR BASICA, INVERSIÓN CUYO RENDIMIENTO ES MAYOR PARA LA SOCIEDAD.....	21
1.2.3 EDUCACION: SECTOR DE “RENTABILIDAD PROHIBIDA”.....	27
1.3 MECANISMOS DE PROVISIÓN DE BIENES.....	33
1.3.1 SISTEMA DE LIBRE MERCADO O LIBRE EMPRESA.....	34
1.3.2 SISTEMA DE REGLAMENTACIÓN GUBERNAMENTAL.....	38
NOTAS DEL CAPITULO.....	43

CAPITULO #2: LA EDUCACIÓN EN EL ECUADOR

2.1 HISTORIA DE LA EDUCACIÓN ECUATORIANA.....	47
2.2 LA EDUCACIÓN PUBLICA: ¡UN COMPROMISO CONSTITUCIONAL!.....	63
2.3 GASTO PUBLICO EN EDUCACIÓN.....	68

2.3.1	¿MAYOR GASTO IMPLICA MEJOR EDUCACIÓN?.....	79
2.4	EDUCACION PUBLICA: ¿REALMENTE ES GRATIS?.....	83
	NOTAS DEL CAPITULO.....	88

CAPITULO #3: PRODUCCIÓN PÚBLICA DE EDUCACIÓN: CASO ECUATORIANO

3.1	¿ES EFICIENTE LA PRODUCCIÓN PÚBLICA DE EDUCACIÓN?.....	102
3.1.1	RESULTADOS DE LAS PRUEBAS “APRENDO”.....	103
3.2	ESTRUCTURA DE INCENTIVOS EN LA EDUCACIÓN PÚBLICA ECUATORIANA.....	117
	• INCENTIVOS INDIVIDUALES.....	119
	ESTRUCTURA SALARIAL.....	119
	ESTABILIDAD LABORAL.....	126
	• INCENTIVOS INSTITUCIONALES.....	128
	LA COMPETENCIA.....	128
	LA IMPOSIBILIDAD DE QUIEBRA.....	136
	NOTAS DEL CAPITULO.....	139

CAPITULO #4: ALTERNATIVA AL SISTEMA EDUCATIVO VIGENTE

4.1	SISTEMA DE BONOS.....	146
	NOTAS DEL CAPITULO.....	150

	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	152
--	--	------------

ANEXOS

BIBLIOGRAFÍA

INDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS

• CUADROS

1.1 Clasificación de Bienes según el criterio de indivisibilidad y exclusividad.....	10
1.2 Provisión de los Bienes según su Financiación.....	13
2.1 Censo del sector educativo (1890).....	55
2.2 Situación de la Enseñanza Particular (1920-1930).....	58
2.3 Asignaciones Presupuestarias según Nivel Educativo.....	72
2.4 Población Estudiantil (1990-2000).....	73
2.5 Variación de Costo Marginal según Nivel de Instrucción.....	75
2.6 La Autogestión Rendirá más.....	78
2.7 Gasto Familiar en Educación Primaria por Tipo de Plantel.....	86
3.1 Tasas de Matriculación en Porcentaje (6 a 11 años)	93
3.2 Tasas de Matriculación en Porcentaje (12 a 17 años).....	94
3.3 Tasas de Matriculación en Porcentaje (18 a 24 años).....	95
3.4 Población de 6 a 24 años, según Sexo y Razones de no Matriculación.....	96
3.5 Población de 6 a 24 años, según Sexo y Razones de no Asistencia.....	100
3.6 Número de Personal Docente por Categoría.....	120
3.7 Formación de los Docentes, año lectivo (1999-2000).....	124
3.8 Número de Docentes según Nivel de Instrucción.....	125
3.9 Números de Planteles por Zona según Provincia.....	129
4.1 Paradigmas de la Nueva Educación.....	143

• GRÁFICOS

1.1 Tasa de Retorno Privada de la Educación.....	23
1.2 Tasa de Retorno Social de la Educación.....	23
1.3 Tasa de Retorno de la Educación por Regiones y por Nivel.....	25
1.4 Distorsiones que genera Provisión Uniforme.....	41
2.1 Gasto en Educación como Porcentaje del Producto Interno Bruto.....	69
2.2 Gasto en Educación Comparado con el Gasto Público Total.....	70
2.3 Porcentaje del Gasto Público Total destinado a Educación.....	71
2.4 Asignaciones Presupuestarias por Nivel Educativo.....	73
2.5 Costo por Alumno según nivel de Instrucción.....	74
2.6 El Aporte Público (La Autogestión).....	77
2.7 Gasto en Educación.....	80
2.8 Cantidad que Pagan los Ecuatorianos por Tributos.....	85
3.1 Tasa de Analfabetismo: Total Nacional.....	91
3.2 Tasa de Analfabetismo: Total Urbano.....	92
3.3 Tasa de Analfabetismo: Total Rural.....	92
3.4 Calificaciones Nacionales de las Pruebas de Castellano por Grado y Tipo de Planteles (APRENDO 1996).....	106
3.5 Calificaciones Nacionales de las Pruebas de Matemática por Grado y Tipo de Planteles (APRENDO 1996).....	106
3.6 Calificaciones Nacionales de las Pruebas de Castellano por Régimen y a Nivel Nacional (APRENDO 1996).....	107
3.7 Calificaciones Nacionales de las Pruebas de Matemática por Régimen y a Nivel Nacional (APRENDO 1996).....	107
3.8 Calificaciones Nacionales de las Pruebas de Castellano por Grado y Género del Alumnado (APRENDO 1996).....	108
3.9 Calificaciones Nacionales de las Pruebas de Matemática por Grado y Género del Alumnado (APRENDO 1996).....	108
3.10 Calificaciones Promedio de las Pruebas de Lenguaje y Comunicación, por Régimen Escolar y Nivel Nacional (APRENDO 1997).....	112
3.11 Calificaciones Promedio de las Pruebas de Matemática, por Régimen Escolar y Nivel Nacional (APRENDO 1997).....	112

3.12 Calificaciones Nacionales Promedio de las Pruebas de Lenguaje y Comunicación, por Tipo de Plantel (APRENDO 1997).....	113
3.13 Calificaciones Nacionales Promedio de las Pruebas de Matemática, por Tipo de Plantel (APRENDO 1997).....	114
3.14 Tabla de Sueldos del Magisterio por Categoría	120
3.15 Número de Personas por Tipo de Funcionario.....	121
3.16 Cantidad de Profesores Privados y Públicos.....	122
3.17 Número de Funcionarios por Nivel de Instrucción.....	126
3.18 Número Total de Escuelas por Tipo de Plantel.....	131
3.19 Cantidad de Planteles Privados y Públicos.....	132
3.20 Número de Planteles por Nivel.....	133
3.21 Comparación entre Planteles Privados y Públicos.....	133

INTRODUCCIÓN

En el contexto Internacional al Ecuador se lo califica como país ‘Sub-desarrollado’, queriendo dar a entender que es un país ‘pobre’. Este calificativo, menoscaba el real potencial de nuestra gente; que, cuando se le presentan oportunidades de producir en sistemas económicos y políticos más eficientes que el imperante en Ecuador, demuestran lo calificados y competitivos que pueden ser. Dando claros indicios que la pobreza en la cual se encuentra inmersa el Ecuador no es por el ecuatoriano ‘per se’. La pobreza de los pueblos puede observarse desde dos ángulos: el de la Demanda, que interpreta la pobreza como un grupo humano con escasa capacidad de pago como para satisfacer sus ‘necesidades’ básicas; y, el de la Oferta, que la interpreta como un grupo de individuos que posee escasos conocimientos que el mercado valore como para ofrecerlos a precios competitivos.

De hecho, la piedra angular para un desarrollo sustentable en el escenario actual es el “conocimiento”. Nos enfrentamos al reto de desenvolvemos en la sociedad Post-Capitalista como la denomina Peter Drucker; donde cada día los recursos naturales van perdiendo valor, mientras que el recurso humano se torna en el factor necesario para la riqueza. En nuestro país crecemos con la ilusión de vivir en un Estado rico; pero, con una población en su gran mayoría pobre. Mientras que, en otros países

(como: Japón), los niños crecen aprendiendo que viven en un país pobre; pero, con gente ricaⁱ. Esto se explica, por la prioridad que dan estos países a la educación. Puesto que su población es rica por la gran cantidad de conocimiento relevante que poseen, siendo ésta la principal fuente de riqueza hoy en día.

Dado la preponderancia del conocimiento en el Mundo Globalizado, es de suma preocupación el nivel académico alcanzado por los estudiantes en nuestro sistema educativo. El alumnado en general posee poco dominio de las materias; aunque, lo más grave, es que en su gran mayoría no pueden diferenciar entre lectura y lectura comprensiva, o sea, no entienden lo que leen.

Esta situación nos plantea interrogantes tales como: ¿El 'Rol Empresarial' del Estado en el sector educativo puede ser positivo o negativo? ¿Cuál debería ser el 'Rol del Estado' en el sector educativo? ¿Debería el Estado intervenir fijando planes de Estudio que produzcan 'individuos educados'? ¿Estamos invirtiendo poco o mucho en el sector educativo? ¿Estamos invirtiéndolo eficientemente?. Es apremiante que estas interrogantes sean dilucidadas; ya que, de esto depende nuestra situación futura en el escenario mundial. Este trabajo se centra en tratar de identificar las causas por las cuales el actual sistema educativo ecuatoriano produce los resultados antes mencionados. Sobre todo, enfocándose en los incentivos implícitos en el sistema educativo; que, se considera una de las principales causas por las cuales está fracasando el sector en producir alumnado con el nivel académico suficiente para afrontar los retos que le presenta la sociedad del conocimiento.

ⁱ Ohmae, Kenichi. 1985. "Beyond National Borders: Reflections on Japan and the World". Homewood, Illinois.

En fin, lo que se desea con este trabajo no es recomendar alguna ingeniería pedagógica como método idóneo para la producción de 'individuos educados'; mas bien, se intenta describir cuál es la dinámica del sistema educativo ecuatoriano. Y, entendiendo su funcionamiento, proponer políticas educativas adecuadas, para conseguir una mejora significativa en la calidad de educación que se imparte en nuestro país.

CAPÍTULO 1

1. CRITERIOS ACERCA DE LA PRODUCCIÓN DE EDUCACIÓN

Es común escuchar criterios en los medios de comunicación o en cualquier sitio acerca del “Mercado Educativo”, generalmente lamentándose por la mala calidad de éste, sobre todo en el sector educativo público. El uso frecuente de estos términos en conjunto (Mercado-Educativo) puede llevar a confusiones con respecto al significado de Mercado, ya que en nuestro país no existe un mercado en el sector educativo, lo que existe es una intensa intervención Estatal.

Esta afirmación se basa en la definición clásica del término Mercado. La cual es: **“MERCADO ES LA ACCIÓN DE INTERCAMBIAR BIENES Y SERVICIOS LIBRE Y VOLUNTARIAMENTE”**. El Mercado es una consecuencia de la naturaleza social del hombre. Por medio del acto de intercambiar libre y voluntariamente satisface de manera más eficaz sus necesidades. El mercado no es producto de la planificación de alguna mente que en un momento dado decidió crear el mercado; mas bien, se deriva de otras Instituciones Sociales o también llamadas Categorías Sociales¹ que se pueden ilustrar de la siguiente manera: Cuando el ser humano comenzó a vivir en sociedad por la conveniencia de la división del trabajo y la difusión del conocimiento, las ventajas comparativas dieron como resultado el intercambio, con lo cual, se desarrolla y crece el comercio. Al existir intercambio por medio del comercio surgió la necesidad de otorgarle valor a los objetos intercambiados con lo cual surge el precio. De éste comprar y vender mercaderías surgen las leyes de oferta y demanda. A este conjunto de categorías sociales, originadas en el intercambio voluntario de los individuos, se les denomina **Mercado**.

El **mercado** no existe como cosa, ni como hipóstasis. El mercado no existe como cosa, como no existe la nación, la sociedad o la patria. El mercado, como la nación, la patria, o la sociedad, existen en cuanto a su condición de medios para el logro de determinados fines y/o objetivos. Existen en función de esos objetivos y no como entes en si mismos².

Por tanto, aceptando esta acepción de Mercado, se puede decir que en el Ecuador no existe un Mercado Educativo, es decir, un libre intercambio entre los individuos, debido a que siempre existe un tercero (El Estado) que se involucra 'a fortiori'.

Es obvia la interferencia del gobierno en este sector, con una planificación centralizada en casi todos los aspectos, como lo son: el currículo escolar, construcción de escuelas, contratación de docentes, entre otros.

Empero, sí existe la posibilidad de que Estado y Mercado interactúen de forma provechosa para la sociedad, que debe ser el fin 'desideratum' para los individuos que la componemos.

Se puede comenzar el análisis de esta relación eficaz para la comunidad, determinando qué tipo de Bien es la Educación y cuáles son sus implicaciones económicas.

Sin embargo, antes que nada se considera necesario determinar qué es un Bien: Existe una inmensa cantidad de cosas en el mundo. Para que una cosa se convierta en un Bien, el ser humano tiene que darle valor, por ende, tiene que satisfacer los deseos de éste (se lo considera un medio para conseguir un fin). Ergo, se puede decir que una cosa no es un Bien 'per se', sino que sólo lo es para alguien. Aclarando lo dicho, una cosa exclusivamente obtiene la condición de Bien si una persona la evalúa subjetivamente como tal³.

Un **Bien** y **Servicio** es todo aquello que de alguna u otra manera satisfacen los deseos del hombre. Siendo más específico, un **Servicio** es un producto que no

tiene expresión material corpórea; luego, un ejemplo de esto es asistir a un simposio, consultas a un abogado, la educación que recibimos, etcétera. Por otro lado, un **Bien** es un producto que sí tiene expresión material corpórea, por ejemplo, un libro, una casa, un auto, una raqueta de tenis, etcétera.

Por fines didácticos se utilizará a través de toda la tesis la palabra “**Bien**” para referirse tanto a bienes como a servicios.

Se puede identificar una relación existente entre la manera y la magnitud de la intervención del Estado, de acuerdo con ciertas características de los bienes económicos, que hacen que el beneficio de su producción recaiga en su mayor parte en el individuo que lo consume o en su mayor parte en la sociedad.

Antes que nada, se considera preciso destacar las características de los bienes económicos: Un producto debe tener las siguientes características para ser un bien económico:

- w. **Ser Tangible.**- Los bienes que no son materiales se clasifican como no económicos.
- x. **Útil.**- Un bien económico debe satisfacer uno o más deseos humanos. Puede suceder que un bien sea económico para algunas personas y a su vez no lo sea para otras, por ejemplo un libro de medicina es un bien económico para quienes estudian medicina, mientras que para un estudiante de derecho no lo es.
- y. **Escaso.**- Una característica fundamental para que un bien sea económico es la escasez. Pero ésta es una condición necesaria, mas no suficiente para otorgar valor a un bien, como ejemplo: Las fotos del bisabuelo de mi vecino con el cual no tengo relación alguna, por mas que éstas sean escasas no son consideradas

un bien económico, ya que nadie los valora excepto las personas más allegadas al retratado. Por otro lado, si un bien existe en abundancia como por ejemplo el aire o el agua del mar, se dice que son bienes libres. Ya que quién pagaría por algo, a lo cual tiene acceso con solo respirar (aire).

- z. Ser Transferible.-** A pesar de que un bien tenga todas las características antes mencionadas, si no es transferible, no es un bien económico. Como ejemplo algunos minerales que se encuentran en la Antártida, que resulta imposible extraerlos y transportarlos.

Un bien económico es algo por lo cual existe demanda, o sea, algo por lo que los individuos estuvieran dispuestos a pagar por obtenerlos, por ende los consideran de valor.

Además, como nos recuerda López (1997): *“...la oferta o producción de bienes económicos depende en gran parte de sus características naturales y legales, porque aunque exista demanda a lo mejor no hay incentivos para producirlos. Las características naturales que determinan la manera de producción de los bienes económicos son la indivisibilidad y la exclusividad...”*.

Los bienes, utilizando como criterio de clasificación la indivisibilidad y la exclusividad pueden ser: **Bienes Públicos** o **Bienes Privados**.

1.1 EDUCACIÓN: ¿BIEN PÚBLICO O BIEN PRIVADO?

La idea de bienes de consumo colectivo o bienes públicos en la literatura económica, comienza con Knut Wicksell en adelante; sin embargo fue Paul

Samuelson quien sistematizó la idea de bienes públicos y las consecuentes externalidades. Sin embargo, como nos recuerda Benegas Lynch (h) (1998): el concepto de bienes comunales fue originalmente expuesto por Alfred Marshall y Arthur Cecil Pigou.

Por definición, un **Bien Público** se caracteriza por tener dos propiedades esenciales: **primero**, no tiene costo alguno que una persona adicional disfrute de sus ventajas, lo que los economistas llaman un Bien con Costo Marginal igual a cero (en algunos textos de economía a esta propiedad la denominan la no deseabilidad de racionar o Indivisibilidad); y **segundo**, resulta difícil o imposible excluir a una persona de disfrutarlo (esta propiedad también se la conoce como la inviabilidad de racionar o No-Exclusividad).

Mientras que un **Bien Privado** se caracteriza por tener dos propiedades exactamente opuestas, primero, es un bien cuyo coste marginal de suministrarlo a más individuos es superior a cero (es divisible); y, segundo, un bien el cual resulta fácil excluir a una persona de su uso (es excluyente).

Siendo la Indivisibilidad y la Exclusividad las cualidades innatas que determinan la manera de producir los bienes económicos vale la pena ahondar en detalles:

Indivisibilidad.- Es cuando la cantidad consumida por un individuo no afecta la cantidad que pueden consumir los demás. El ejemplo al que se hace alusión en la mayoría de los textos de economía es el de la Defensa Nacional, ya que si el gobierno construye instalaciones para nuestra defensa, dichas instalaciones nos protegen a todos; que nazca otro ecuatoriano no afecta en nada los costos de la

defensa nacional, ni disminuye la posibilidad de que el resto de los ecuatorianos disfrutemos de las ventajas de tener defensa organizada para los ataques externos. Esta propiedad de los bienes públicos difiere claramente de los bienes privados; ya que si una persona se come un pan, nadie puede comerse ese mismo pan.

Algo importante de destacar es lo que menciona Stiglitz (1988): *“...es importante distinguir el coste marginal de suministrar un bien del coste marginal que resulta del hecho de que una persona adicional disfrute de ese bien...”*.

En palabras más sencillas lo que quiere decir Stiglitz es que el construir más instalaciones militares para nuestra defensa tiene un costo, pero no cuesta más permitir que un individuo se beneficie de dichas instalaciones.

Pero este principio tiene sus límites, como nos recuerda Benegas Lynch (h) (1998): *“...debemos analizar cuidadosamente qué significa en este contexto la palabra ‘todos’ ya que [...] muy pocos bienes públicos están disponibles para todos dentro de un grupo específico. Si cualquier Bien que nos pudiéramos imaginar es demandado por grupos que exceden las facilidades disponibles, o se baja la calidad o hay congestión o se debe ampliar la oferta”*.

Esto nos lleva al estudio de una tercera cualidad de los bienes económicos, la cual, intuimos, es una ramificación de la propiedad de Indivisibilidad, como es la Congestionabilidad.

Congestionabilidad.- Existen bienes los cuales poseen la cualidad de indivisibilidad cuando la cantidad de consumidores de dichos bienes es limitada; empero, esta cualidad se va perdiendo a medida que el número de consumidores va

en aumento. Un ejemplo de esto puede ser una autopista, mientras el número de consumidores no sea excesivamente grande, todos pueden disfrutar de las ventajas de la autopista, pero en la medida que el número de consumidores va aumentando el espacio en la autopista se va congestionando, disminuyendo así el espacio disponible para otros consumidores. Otros ejemplos pueden ser el aire o el agua.

Exclusividad.- Es cuando un oferente de un Bien puede apartar o excluir a los consumidores de dicho Bien por medio de un precio de oferta.

En algunos casos la dificultad de exclusión es un problema tecnológico, ya que, resultaría demasiado oneroso transformar un bien no-excluyente en excluyente. Pero a medida que la tecnología avanza fácilmente un bien que en el pasado se lo consideraba no-excluyente se puede convertir en excluyente. Un ejemplo claro de esto es, lo que ocurrió con el desarrollo de la televisión por cable, que gracias a una nueva tecnología se transformó un Bien considerado no-excluyente (TV de aire) en excluyente (TV por cable).

Un ejemplo clásico de un Bien no-excluyente es la Defensa Nacional, ya que no existe manera de excluir a nadie de sus beneficios. Supongamos que entre Ecuador y Perú estalla un nuevo conflicto bélico; por tanto, se genera un mayor gasto en el Bien Defensa Nacional, inmediatamente surgirá la interrogante: ¿Cómo se va a financiar la guerra?. Puede que algunos individuos que no poseen propiedades ni viven en la zona sur de Ecuador argumenten (Ecuador limita al Sur y Este con Perú, al Norte con Colombia y al Oeste con el Océano Pacífico) que como la guerra no los afecta, no tienen porqué pagar por la Defensa Nacional. Que la paguen los individuos a los cuales les afecta. Pero, ¿Acaso es posible identificar a quienes

beneficia y a quienes no?. En una situación de guerra el ejército no puede solo defender a los que ayudaron a financiarlo, lo hacen para todo el país. El hecho de que nadie se pueda desentender de los beneficios que implica la Defensa Nacional, ya que existen beneficios de alguna u otra manera⁴, implica que todos debemos pagar por la Defensa Nacional por medio de los impuestos.

Como afirma Lucio Paredes (1999): *“...Es evidente que todos, sin excepción, deben pagar por la Defensa, a través de impuestos, y que alguien tiene que organizar el ejército a nombre de todos. Ese alguien es el Estado ...”*.

En la medida que un bien posee las características de no poder excluir a nadie de sus beneficios y no cuesta nada que una persona adicional lo disfrute, surge lo que los economistas llaman el **Problema del Polizón** (Free-Rider), lo que ocasiona que el sector privado tenga pocos incentivos para producirlos.

<p>El problema del Polizón.- Es cuando la gente se niega a financiar voluntariamente los Bienes que son no-excluyentes e indivisibles.</p>

Para ilustrar de manera más clara el problema del polizón se puede usar como ejemplo la Defensa Nacional, antes ya mencionado. Supongamos que el Bien Defensa fuese valorado en el mercado y que el Estado no lo suministrara. ¿El sector privado podría brindar este Bien? Podría hacerlo, cobrando un valor por los servicios que brinde. Ahora bien, el problema surge cuando los ciudadanos saben que acabarían beneficiándose de los servicios de seguridad brindados, independiente de que contribuyeran o no a financiarlos; ésto ocasiona que los ciudadanos tengan pocos incentivos para “motu proprio” (voluntariamente) financiarlos. Por lo cual se

justifica en este tipo de Bienes que el Estado intervenga obligando a los ciudadanos a financiarlos por medio de los impuestos⁵.

Sin embargo, en algunos casos el sector privado ha podido lidiar con el problema del polizón. Como nos dice López (1997): *“En un supermercado los bienes de los estantes son divisibles pero no excluyentes. Cualquiera persona los podría tomar para sí, y si no existiera un sistema de seguridad habría muchos que se irían sin pagar...”*⁶.

“En consecuencia, los principios de no-exclusión y no-rivalidad caracterizan al bien público, lo cual, a su turno, significa que tienen lugar externalidades, es decir, como queda dicho, que gente se beneficia del bien sin haber contribuido a su financiación (free-riders) o también, en otros casos, gente que se perjudica (externalidades negativas o costos externos) situación ésta última en la que los free-riders son los emisores de las externalidades”⁷.

1.1.1 INTERVENCIÓN ESTATAL DE ACUERDO A LA CLASIFICACIÓN DE LOS BIENES

La justificación Estatal para la producción de cierta clase de Bienes yace en las características innatas de estos Bienes, clasificándose éstos en B. Públicos y B. Privados. Pero en la actualidad el Estado se ha adueñado de la producción de gran cantidad de Bienes que se los considera Privados, acarreado consecuencias nefastas para los consumidores.

La necesidad de clarificar cual debe ser el papel del Estado en la provisión de ciertos Bienes para la Sociedad; nos lleva al estudio de un cuadro presentado por López (1997) con respecto al tema:

Cuadro # 1.1

	No-excluyente	Excluyente
Indivisible	Defensa nacional, Orden Público, Administración de Justicia	Servicios Sociales Educación Escolar Básica, Salud Pública Previsión Social
Congestionable	Pureza del aire y agua	Infraestructura: Vías de comunicación, Puertos . Servicios: Agua Potable, Electricidad
Divisible	Especies biológicas Migratorias: Ballenas, elefantes, langostas	Bienes Privados

Fuente: "Una Sociedad sin Privilegios", Franklin López, IEEP, Pág.93

Observación: El negreado y la adición de las palabras 'escolar' y 'básica' me corresponden. En el texto original sólo estaba 'educación'.

- En el caso de un Bien indivisible y no excluyente, lo que Joseph Stiglitz⁸ llama **Bien Público Puro**. El sector privado no tiene incentivos para ofrecerlo, ya que no puede cobrar a todos los que se benefician del Bien (ver Anexo #1). Además, dada su característica de indivisibilidad, el beneficio de la existencia de estos Bienes se riega por toda la Sociedad. A los Bienes Públicos Puros, el Estado, debe producirlos y financiar su producción por medio de impuestos generales.
- En los Bienes no-excluyentes, con las características de Congestionabilidad y divisibilidad se presenta el problema de los individuos que se benefician del bien sin pagar, como se mencionó, a este problema los economistas lo llaman el Problema del Polizón. En este tipo de Bienes la intervención Estatal es necesaria para obligar al Polizón a pagar; pero, por su característica de divisibilidad, el Estado no lo debe hacer por medio de impuestos generales, mas bien, se pueden cobrar impuestos al consumo de los Bienes en particular. Un ejemplo de

ésto puede ser el caso de la pureza del agua, ya que algunas industrias botan sus desechos tóxicos a los ríos o al mar, en este caso el Estado puede intervenir poniendo restricciones a estas prácticas por medio de estándares de contaminación e impuestos⁹, siendo estas medidas necesarias para crear una relación entre los costos de producción y los beneficios de tener agua de razonable pureza.

- En el caso de los Bienes que son excluyentes y además poseen la característica de indivisibilidad, como es el caso de la Educación Escolar Básica, la forma más eficiente de producirlos es a través de un Sistema de Mercado (siendo éste, el intercambio libre y voluntario entre los individuos), por su característica de exclusividad no es necesario que el Estado los produzca. Pero, ya que los beneficios de la Educación Escolar Básica¹⁰ se difunden a toda la sociedad (característica de indivisibilidad) el Estado puede intervenir financiando, por medio de impuestos generales, en alguna medida a los consumidores de dicho Bien, vía subsidios a la producción. Como afirma López (1997): *“..La manera más eficaz para la producción de estos Bienes (excluyentes e indivisibles) es a través de la empresa privada (por su exclusividad) subsidiada por el gobierno (por su indivisibilidad)”*. Existe un gran consenso en que el Estado participe subsidiando este tipo de Bienes por medio de una subvención directa si el ingreso anual de algún individuo es menor a cierta renta mínima.
- Con respecto a los Bienes congestionables y excluyentes no existe mucho acuerdo entre los economistas, la divergencia se sitúa en que algunos consideran que a medida que estos Bienes provocan beneficios regionales o nacionales; el Estado debe intervenir, no necesariamente produciéndolos de manera directa, sino, mas bien, concesionando su producción y que los que se

beneficien del Bien paguen por éste. Mientras que algunos consideran que este tipo de Bienes (como carreteras, telefonía, parques y otros en los cuales no es problema cobrar un precio de oferta) no necesita ninguna intervención gubernamental y que el sector privado en libre competencia puede ofrecerlos de manera mucho más eficiente¹¹.

- Por último, los Bienes que son exclusivos y divisibles, a este tipo de Bienes Joseph Stiglitz¹² los llama **Bienes Privados Puros** (ver Anexo #1) y es evidente que le corresponde sólo al sector privado su producción y financiación.

Este cuadro nos da una brújula para orientarnos acerca de cual debe ser el Rol del Estado en la provisión de ciertos Bienes, y porqué la intervención de éste sólo se justifica en la medida que ayuda a aumentar la eficiencia cataláctica.

El mostrar a la Educación Escolar Básica como un Bien en el cual, el Estado no justifica su presencia como productor; sino, mas bien, como subvencionador del grupo humano que no alcanza cierto nivel de renta mínima anual, parece descabellado si tomamos en cuenta que en el Ecuador desde el comienzo de su vida Republicana; el Estado ha asumido como propio este sector, de manera que la Planificación Central de la Educación ha estado presente con mucha fuerza. Para justificar tales medidas, se esgrimía (basándose en la misma filosofía del sistema Socialista) que la socialización de los medios de producción, podría aumentar el bienestar de los individuos con menos recursos. Idea la cual, nos ha llevado al nivel educativo existente, caracterizado por la mediocridad y la politiquería¹³.

Lo que implica el cuadro anterior con respecto a la Educación Escolar Básica es una separación entre lo que puede considerarse el componente público del Bien (su

financiamiento a cierto grupo de personas) y el componente privado del Bien (la producción de educación por cualquier ente privado). Para comprender de una mejor manera la separación de los componentes privados y públicos del Bien Educación, además del cuadro anterior, se puede utilizar un cuadro utilizado por Donahue (1989)¹⁴ para ilustrar la diferencia entre financiación y producción de Bienes, tal como se muestra a continuación:

Cuadro # 1.2

	PAGO COLECTIVO	PAGO INDIVIDUAL
ENTREGA COLECTIVA	<p>JUSTICIA</p> <p>DEFENSA</p>	<p>CORREOS</p> <p>ESCUELAS FISCALES</p>
ENTREGA INDIVIDUAL	<p>CONCESIONES ESTATALES</p> <p>ESCUELAS FISCALES</p>	<p>COMERCIO PRIVADO</p>

La educación no es un Bien Público Puro, bajo esta misma línea de calificativos se lo denomina **Bien Público Impuro** (en algunos textos de economía se los denomina **Bienes Cuasipúblicos**). Ya que, como se mencionó anteriormente se puede identificar quién se está educando, por lo que es un Bien Excluyente. Sin embargo los beneficios sociales, de que un individuo tenga educación básica, son mayores que los beneficios individuales; debido a que mejora la eficiencia en el intercambio en la sociedad.

En su análisis del cuadro Donahue (1989) nos dice: "...La provisión de un Bien público 'impuro' por parte del Estado no implica automáticamente que el Estado tenga que entregar dicho Bien directamente [...] Exceptuando casos como el de la justicia y la defensa, el Estado puede contratar a un tercero para entregar el Bien público 'impuro' siempre y cuando sea más eficiente y efectivo para la sociedad...".

1.2 JUSTIFICACIONES DE LA ACCIÓN ESTATAL

Vivimos inmersos en lo que se podría llamar un "engaño educativo"; ya que se vocifera "urbi it orbe" por parte de nuestros hacedores de políticas educativas, que la solución más idónea para mejorar el sector, es a través de una presencia más activa de parte del Estado. Por supuesto, utilizando a un "equipo técnico" altamente preparado, con conocimientos en los "últimos adelantos en técnicas docentes". Es interesante observar cómo el comportamiento del burócrata educativo sigue la misma tendencia que cualquier otro burócrata, siendo sus acciones encaminadas a tratar de maximizar sus intereses, que son: estabilidad en su cargo y aumento del presupuesto del sector en el cual labora¹⁵.

Luis Pazos en su libro "Ineptitud Presidencial" nos relata la siguiente anécdota: "Durante un viaje a la ex URSS, un ex funcionario público se me acercó y me dijo que una de las causas del fracaso del socialismo real es que el Estado se había echado sobre las espaldas la responsabilidad de ser la única fuente de educación, vivienda y empleo para todos los habitantes". Continúa el ex funcionario: "Los rusos se acostumbraron a que todo debía venir del gobierno. Por más eficiente que fuera el Estado, no era posible que pudiera hacer frente a todas las demandas de escuelas, casas y trabajos para los ciudadanos". Mostrándonos que la solución más lógica a la problemática educativa, no va por mayor presencia Estatal; mas bien, es la sociedad civil, quien deben tener los incentivos adecuados para ampliar la oferta educativa. Concluye Pazos diciendo: "Insistir que el Estado sea el único depositario de los valores educativos sólo ha traído como consecuencia un rezago en la enseñanza y una baja productividad en las escuelas [...] de continuar por esta vía [...] la educación cada día será de peor calidad"¹⁶.

En general, los argumentos que se esgrimen a favor de la producción Estatal de educación se basan, generalmente, en tres afirmaciones:

Primero, si bien el Estado surgió, de la necesidad de los individuos de un ente que salvaguarde sus derechos naturales (vida, libertad y propiedad) para poder vivir en Libertad¹⁷, este concepto se ha ido deformando a través de los años¹⁸, hasta llegar a lo que conocemos hoy, como Estado Paternalista. Y ya que los niños, por sus condiciones de vulnerabilidad, son los que requieren mayor grado de protección, el Estado Paternalista tiene mayor grado de compromisos para con ellos.

Segundo, los teóricos de la Producción Estatal de Educación han tratado de justificar su acción en base a las famosas externalidades.

Existen casos en los cuales las acciones de un individuo imponen costes o beneficios a otros, los economistas llaman a ésto Externalidades .

Y, **tercero**, el Estado interviene en la producción de Educación debido a que este sector es considerado, de “Rentabilidad Prohibida”. Por ende, en el sector educativo no deberían existir empresas (según este criterio) con ánimo de lucro¹⁹; mas bien, sólo instituciones comunitarias sin fines de lucro²⁰.

A grosso modo, estas tres afirmaciones engloban, el conjunto de argumentos que se esgrimen por parte de los “Empresarios Estadistas” para defender que el Estado produzca educación. Estos empresarios estadistas tienen la visión de una sociedad en la cual el gobierno regula, media e impone en casi todas las relaciones entre los individuos; sean éstas económicas, humanas o de cualquier otra índole. La visión de la sociedad para los empresarios estadistas comienza y termina con el gobierno.

1.2.1 PROTECCIÓN PARA LOS MENORES

Al respecto de la primera afirmación; relacionado con el Estado Paternalista Nassau Senior (discípulo de Benthan y amigo de John S. Mill) dijo lo siguiente: *“... Detesto los despotismos paternalistas que tratan de inculcar a sus súbditos las virtudes personales, de obligarlos por ley a ser sobrios, frugales u ortodoxos. Sostengo que el principal (casi el único) deber del gobierno es el de otorgar protección. Protección para todos, para niños lo mismo que para adultos, tanto para los que no pueden protegerse a sí mismos como para los que sí pueden hacerlo..”*²¹.

El derecho que tienen los niños a que le brinden educación, no es un derecho natural²², es un derecho consensuado que lo ha concedido la mayor parte de los países de mundo, como se afirma en la Declaración Universal de los Derechos Humanos:

El 10 de Diciembre de 1948 los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), de consuno, firmaron la Declaración Universal de Derechos Humanos, que en su artículo 26 dice:

- 1) Toda persona tiene derecho a la Educación. La educación deber ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción Elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.
- 2) La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

3) Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos²³.

Esta Declaración Universal de Derechos Humanos ha sido la base para la elaboración de la mayor parte de las Constituciones que rigen en los países del mundo.

Ulterior a esta Declaración lo que se puede decir al respecto es, que la sociedad está compuesta por Instituciones Naturales (en esta afirmación me baso en el concepto Calvinista de Esfera de Soberanía), un ejemplo de éstas son: la familia, organizaciones voluntarias, prensa libre, etc. A éstas, así mismo, les corresponden funciones naturales en la sociedad. Ergo, en primer término, la responsabilidad de la educación de los niños corresponde a los padres que han engendrado a los niños. Ya que, siendo éstos, quienes tomaron la decisión conjunta de tenerlo, son los primeros responsables por el niño dentro del núcleo familiar.

Empero, en la sociedad también existen estructuras sociales más complejas como los gobiernos, que en el orden de responsabilidades por la educación de los niños son los segundos. Estas estructuras sociales más complejas (Gobierno) sólo pueden interferir en las funciones naturales de las Instituciones inferiores (como la familia) cuando éstas no son capaces de 'ser autosuficientes'. Si esta intervención es innecesaria, las Instituciones Superiores (Gobierno) les están robando a las Instituciones Inferiores (familia) sus funciones naturales. Lo que puede causar graves trastornos en 'las Instituciones mediadoras de la sociedad'.

En última instancia la responsabilidad por la educación, le corresponde a los propios individuos que toman la decisión de prolongar sus estudios hasta niveles superiores. Este orden de responsabilidades que se expone, varía a medida que pasa el tiempo y el nivel educativo va aumentando.

Sin embargo, aún cuando existen argumentos de peso para la intervención del gobierno para brindar educación escolar básica a los niños cuyos padres no posean la capacidad de brindárselas (padres no autosuficientes); este compromiso **no implica** que el Estado tenga que brindar el servicio directamente (v.g., por medio de escuelas o profesores estatales). Luego, esta afirmación no justifica de ninguna manera la 'Nacionalización' de nuestras escuelas.

Si el objetivo por parte del Estado es que éstos niños (niños con padres no autosuficientes) reciban la educación que requieren, el medio más eficaz para hacerlo es a través de un sistema de libre intercambio.

Dentro de éste criterio de 'Estado Protector' se encuentra implícita la idea de que 'todos' debemos tener igualdad de oportunidades, que no se puede considerar justa una sociedad en la cual, por falta de recursos, un niño se quede sin educación. Debido a lo extendido de esta afirmación, considero pertinente otorgarle algunas reflexiones.

1.2.1.1 IGUALDAD EN LA SOCIEDAD

En gran parte de los debates acerca de la educación, surge de manera casi inevitable un debate paralelo acerca del término igualdad.

Se considera que la igualdad puede ser distinguida de tres maneras: **igualdad de oportunidades, igualdad ante la ley e igualdad de resultados.**

Sin embargo, se considera que las igualdades que son factibles y correctas, para que una sociedad prospere son: **la igualdad de oportunidades y la igualdad ante la ley.** En esta línea, Lucio Paredes (1999) nos dice: *“...para crear una sociedad donde las personas puedan tomar decisiones libres de la manera más razonable posible se tiene que respetar un principio básico: La Igualdad de Oportunidades. [...] Ojo, lo decimos muy claramente, la igualdad de oportunidades y no la igualdad de resultados...”*²⁴.

No se puede pedir que existan resultados iguales en la sociedad, en la naturaleza no existen dos cosas iguales; los seres humanos son únicos y cada uno posee características distintivas que lo diferencian de sus congéneres. Como menciona Benegas Lynch (h) (1994): *‘La igualdad es sólo una abstracción de las matemáticas’.*

Si alguien pusiese a un grupo de individuos en las mismas condiciones de salud, educación y capital; seguramente después de cierto tiempo algunos tendrán más que otros, es decir, se encontrarán en una mejor situación. Puede ser, debido a que decidieron trabajar más reemplazando trabajo por ocio. Tal vez, decidieron ahorrar más, invirtiendo sus recursos ahorrados en negocios altamente rentables. O, simplemente tuvieron suerte en la vida; y, por “X” razón obtuvieron esa mejor posición en la sociedad.

Tener igualdad de oportunidades no necesariamente significa que los resultados a obtenerse van a ser iguales, no quiere decir que todos tendremos igual cantidad de

ingresos, la misma casa o el mismo vehículo. Significa que todos tendremos la oportunidad de poder integrarnos a la vida productiva en la sociedad, tomando en cuenta que nuestros ingresos dependen de cuan productivos seamos en la misma. Lucio Paredes (1999) nos dice: “...Una sociedad con mejores oportunidades es una sociedad mejor para todos. Una sociedad más productiva y más eficiente genera más dinamismo y esto beneficia a todos...”²⁵.

Se podrá entender de mejor manera la disimilitud entre igualdad de resultados e igualdad de oportunidades a través de este ‘pasaje satírico’:

Si bien las propuestas de abolir las grammar schools y nacionalizar las escuelas privadas van en la dirección acertada, sólo ofrecen una solución parcial al problema de asegurar la igualdad educativa. Por desgracia, aun cuando todas las escuelas fueran idénticas, con clases de idéntico tamaño a cargo de maestros idénticos, con programas idénticos, aún habría niños que, por herencia o por causas ambientales, aprenderían con menos esfuerzo y pasarían los exámenes con mayor facilidad: en suma, serán mejores que sus compañeros. Esta situación sería intolerable en cualquier sociedad igualitaria. Por tanto, si bien debería conservarse el actual sistema de evaluar el progreso educativo por medio de exámenes, pruebas de inteligencia y dictámenes de los profesores, el método empleado para el seguimiento de estos resultados debería invertirse. El niño anti-social que se empeña en sobresalir en clase debería ser expulsado de la escuela a más tardar a los 14 años. Los niños excepcionalmente dotados, o los genios, deberían eliminarse a una edad aún más temprana, y no deberían recibir educación alguna. Con este esquema, el estudiante medio podría recibir alguna forma de educación superior, quizá hasta el sexto grado. Pero la universidad debería reservarse para los más reacios a la educación. Sólo los más torpes irían a Oxford o Cambridge. Algunos oscurantistas reaccionarios protestarán que este esquema llevaría al desastre económico y social. Estos tipos son incorregibles. No parecen tener ni la menor idea del propósito de la educación²⁶.

En lo referente a que todos debemos ser iguales ante la ley, lo que llaman comúnmente “**Estado de Derecho**”, quiere decir que la justicia es ciega, que no existen individuos privilegiados por ésta. Benegas Lynch (1994) nos dice: “...el concepto de igualdad ante la ley es opuesto al de igualdad mediante la ley. Si por medio de la ley se intentara hacer a los hombres iguales, necesariamente se seguiría el principio de desigualdad ante la ley, recurriendo siempre a la legislación ad hoc”²⁷.

El Estado de Derecho se da donde mediante leyes generales se identifica cuáles conductas son legales y cuáles ilegales y una autoridad judicial protege y obliga a cumplir leyes que garantizan los Intercambios libres y pacíficos. En ese ambiente se generaliza y prolifera la compraventa y, por lo tanto, el progreso económico²⁸.

Estas dos igualdades (igualdad ante la ley e igualdad de oportunidades) son; por tanto, un factor determinante para el desarrollo de las sociedades a largo plazo. En relación con el tema educativo, se puede afirmar, que ningún niño debe quedar excluido de la Educación Escolar Básica por falta de recursos económicos. Es compromiso del Estado implementar el sistema más eficiente, para brindar el servicio educativo a este grupo de niños, cuyos padres no tienen la capacidad de brindársela. Empero, este argumento no implica que el Estado produzca educación directamente. Una política de eliminación de escuelas estatales, reemplazándolas por escuelas independientes 'para todos', sería igual de adecuada. Incluso, con la ventaja fundamental de incluir el incentivo de la Libre Competencia.

1.2.2 EXTERNALIDADES: EDUCACIÓN ESCOLAR BÁSICA, INVERSIÓN CUYO RENDIMIENTO ES MAYOR PARA LA SOCIEDAD

En la actualidad existe un consenso generalizado acerca de que la Educación es un bien de inversión; que contribuye como tal, al desarrollo económico de los pueblos. Invariablemente, cuando algún individuo realiza una inversión, ésta conlleva enfrentar costos en el momento de la inversión (como el costo de oportunidad y el empleo de recursos escasos para la enseñanza), pensando en una rentabilidad futura. Esta relación entre costo presente y beneficio futuro puede ser razonada desde dos ángulos: un análisis individual y un análisis social.

Desde el punto de vista del individuo, la comparación se efectúa entre los costos directos y los beneficios directos (valorados a precios de mercado). Donde éste escogerá la alternativa que maximice su beneficio.

Mientras que, por el lado del análisis social, se consideran también los costos y beneficios indirectos. Por tanto, lo que busca este análisis es escoger la opción que maximice los beneficios para la sociedad en su conjunto.

Para los individuos los costos y beneficios importantes son los que se traducen en egresos e ingresos respectivamente, lo que llaman los economistas **costos** y **beneficios 'directos'**.

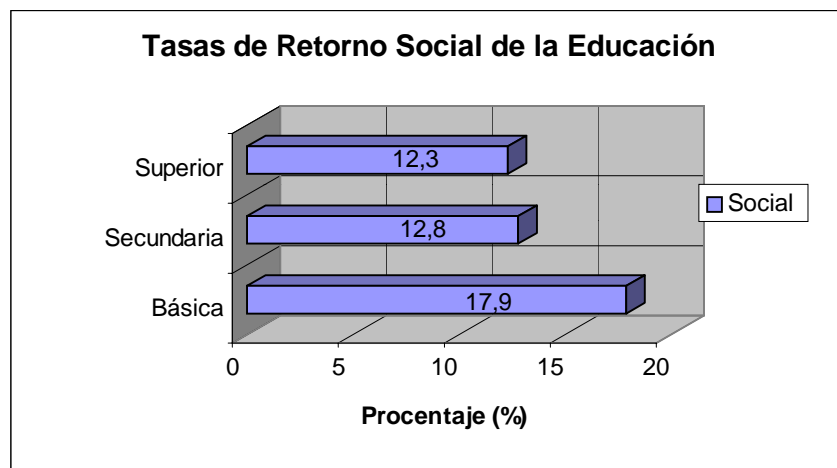
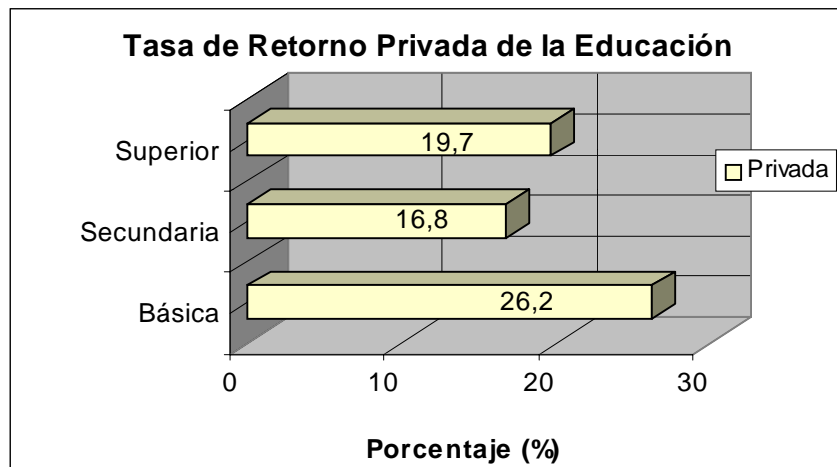
Esta es, precisamente una de las justificaciones de la acción estatal en la Educación Escolar Básica. Ya que, no sólo genera beneficios directos; también produce beneficios 'indirectos', los cuales favorecen a la sociedad en su conjunto. A estos beneficios indirectos los economistas los denominan 'Externalidades Positivas'.

Una **Externalidad** es la consecuencia de la acción de un individuo sobre otros que no forma parte de ninguna transacción. En la teoría Económica están diferenciadas dos tipos de Externalidades. Cuando las acciones de una persona benefician a otras se las denominan **Externalidades Positivas**. Por el contrario, cuando las acciones de una persona tienen consecuencias perjudiciales para otras se las denomina **Externalidades Negativas**.

Un ejemplo bastante difundido en los textos de economía sobre Externalidades Positivas se refiere al Apicultor. Quien al tener un mayor número de abejas, produce mayor polinización; lo cual, a su vez genera una externalidad positiva al manzanal contiguo (debido a que produce mayor número de manzanas). Cabe destacar que el Apicultor también se beneficia (obteniendo también una externalidad positiva) de que existan un mayor número de árboles en el manzanal, ya que a mayor cantidad de árboles más miel producirán sus abejas²⁹.

El aserto de que la Educación Escolar Básica beneficia al individuo y también a la sociedad se basa en un trabajo del Banco Mundial, que para América Latina arrojó los siguientes resultados:

Gráfico #1.1 y #1.2



Fuente de ambos Gráficos: Priorities and Strategies for Education, Banco Mundial, 1995
 Elaborados: por Carlos Molina Gavilanes

Estos gráficos muestran que la Educación Escolar Básica contribuye en mayor proporción al crecimiento económico. Se observa que la tasa de retorno social es

mayor para las inversiones en el sector básico de la educación, con un rendimiento de 17.9%. Mientras que el rendimiento de las inversiones en secundaria y nivel superior son inferiores, 12.8% y 12.3%, respectivamente.

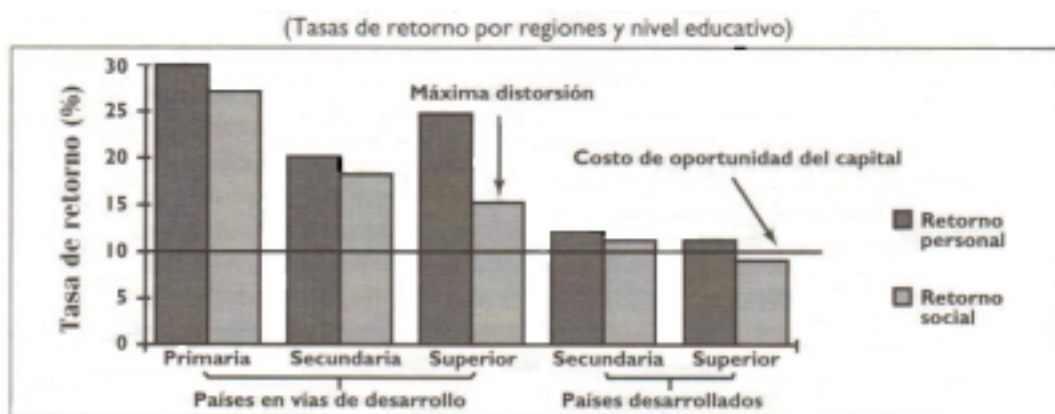
Por otro lado, la inversión que otorga mayor rendimiento para el individuo, es la inversión en educación básica (26.2%), que supera a la inversión en secundaria y nivel superior (estos resultados son para América Latina y el Caribe). Mientras que la tasa de rentabilidad privada de seguir la universidad (19.7%) es mayor que la tasa de rentabilidad privada de seguir el colegio (16.8%).

Sin embargo, estos gráficos no concuerdan con los resultados obtenidos por otros autores; que llegan a la conclusión de que, en la inversión de educación básica la tasa de rendimiento social es mayor que la tasa de rendimiento privada (afirmación bastante difundida en los textos de economía).

Por el contrario, los gráficos muestran que la tasa de retorno social es menor que la tasa de retorno privada en la inversión de educación básica. Los autores del trabajo justifican este hecho; debido a que 'existen externalidades derivadas de la educación, no apropiadas por el individuo y que derivan en beneficios para la sociedad en su conjunto, por lo cual los beneficios sociales exceden a los privados'.(Se argumenta, además, que como las externalidades son muy difíciles de medir y no se reflejan en los ingresos. Estas son ignoradas. Esto hace razonable suponer que, si se incluyeran las externalidades de la educación, la tasa de retorno social sería superior a la privada)

En un trabajo independiente del anterior, José Luis Cordeiro presenta una investigación sobre el mismo tema (tasas de retorno personal y social de la educación) en el cual llega a conclusiones similares. Con la diferencia que en el siguiente gráfico se realiza una comparación entre países en vías de desarrollo y países desarrollados:

Gráfico #1.3



Fuente: Citado en El Impacto Económico de la Educación, G. Psacharopoulos, Centro Internacional para el Crecimiento Económico, Pág10; 1992

Cordeiro afirma que este gráfico debería ser 'la piedra angular' para los hacedores de políticas educativas en Latinoamérica. De su análisis se desprende:

- Es evidente (según este gráfico) que la rentabilidad de la inversión en educación en los países en vías de desarrollo es superior que en los países desarrollados.
- El valor más alto de las tasas de retorno (tanto social como privadas) en educación, en los países en vías de desarrollo corresponden a la inversión en educación básica.
- Como se muestra, la máxima distorsión entre las tasas de retorno social y personal, se ubica en la inversión de educación superior en países en vías de desarrollo.

- La rentabilidad tan elevada, tanto social como individual de la educación escolar básica en los países en vías de desarrollo, muestra que para América Latina la educación primaria 'es la clave dentro del proceso educativo mismo'.

No se puede negar que la educación escolar básica genera 'externalidades positivas'; ya que, en cierta medida mejora la eficiencia cataláctica (lo que beneficia a todos) y colabora para la coexistencia social más 'civilizada'.

Utilizando un poco de lógica económica; se puede decir que de ninguna manera son idénticos los beneficios que recibe un estudiante de Doctorado de la London School University, MIT o Harvard; que los de un estudiante de sexto grado del San José, Cristóbal Colon o Abdón Calderón. Obviamente los beneficios de una educación de nivel de doctorado recaerán en su mayor parte sobre el propio individuo, mientras que la sociedad se beneficia, en mayor proporción que el propio individuo, de que éste tenga el conocimiento suficiente para leer y escribir. Imaginemos una sociedad, dónde en vez de leer y firmar contratos, gastaríamos el tiempo en explicar lo que está escrito en una factura, contrato u otra herramienta de cooperación. La cooperación social se vería mermada en perjuicio de toda la sociedad.

Dada la característica de indivisibilidad que posee la educación escolar básica los beneficios de ésta se riegan a la sociedad entera. Este poderoso argumento económico ha sido esgrimido para justificar la acción del Estado. Empero, las externalidades positivas no justifican la entrega directa de educación escolar básica por parte del Estado. El argumento desde el punto de vista del bienestar de la sociedad implica que el Estado debería ayudar a financiar la educación básica, mas no entregar el servicio educativo directamente a los individuos (ver Cáp. 1.1.1 de

esta tesis). En esta línea Benegas Lynch (1994)³⁰, refiriéndose a los subsidios estatales:

“...Por consiguiente, el subsidio a la educación parece justificarse por lo menos hasta el monto que cubra el costo de producir las externalidades que socialmente son deseables, y no aquella porción del producto de cuyos beneficios futuros se puede apropiar cada individuo. Como el proceso educativo parece constituir un caso de producción conjunta donde es imposible establecer las participaciones de cada tipo de producto educacional, el monto del subsidio estaría dado, por una simple razón de equidad, por la capacidad de pago de cada individuo que se educa o expresa el deseo de educarse. Por otra parte, cada individuo debería pagar la educación que recibe, por lo menos hasta cubrir el costo de producir aquella porción de producto educativo que constituya bien privado exclusivamente...”

1.2.3 EDUCACIÓN: SECTOR DE “RENTABILIDAD PROHIBIDA”

En nuestra sociedad contemporánea está fuertemente enraizada la idea de que el Bien Educación es tal (pareciese que se trata como Religión a un Bien), que la búsqueda de incentivos (como el lucro) en el sector educativo carece de fundamentos éticos³¹.

Santo Tomás de Aquino (1225-1274) consideró muy tempranamente que el beneficio de los comerciantes no era en sí ni malo ni bueno, mientras lo obtuvieran tratando justamente y lo aplicaran al mantenimiento de su familia en el nivel de vida que les correspondía.[...] Cuanto más se esfuerza cada cual en buscar su utilidad, esto es, en conservar su ser, y cuanto más lo consigue, tanto más dotado de virtudes está [...]Cuanto más busca cada hombre su propia utilidad, tanto más útiles son los hombres mutuamente porque los hombres procuran con mucha mayor facilidad lo que necesitan mediante ayuda mutua y sólo uniendo sus fuerzas pueden evitar los peligros que les acechan de todas partes³².

Por tanto, según este criterio, en el sector educativo no deberían existir empresas con ánimo de lucro; mas bien, sólo instituciones comunitarias sin fines de lucro.

Esta idea está impregnada tanto en el pensar de nuestros políticos como en el pensar de los aparentes ‘beneficiarios’. Tanto es así, que por los medios de comunicación nos enteramos del repudio generalizado a la libre empresa en el

sector educativo, ya que es inconcebible (para los que están en contra del lucro en el sector educativo) que la educación de nuestro país sea vista como un negocio, negando que la oferta y la demanda o el retorno de la inversión regule (como es natural) el sector educativo. Este tema ha ocupado las páginas editoriales de la mayor parte de los diarios³³, donde se discute las ventajas y desventajas del 'status quo'. Los argumentos generalmente esgrimidos en contra de los fines de lucro en el sector educativo los presento a continuación:

- Se dice que el sector educativo debe de estar orientado al aprendizaje, mas no, a la ganancia.
- Si para los oferentes de educación su principal objetivo es obtener ganancias del negocio, se argumenta (sin conocimiento de cómo se obtiene ganancias en el mercado libre) que se perdería la principal función que es la calidad del servicio.
- Además, se dice que en un sistema que se base en el lucro, se aumentan los resentimientos sociales y desigualdades que no ayudan a la convivencia civilizada (¡Pareciese que no se dan cuenta de los resultados del sistema vigente!). Esto debido a que algunos podrán acceder a mejores servicios educativos, ya que pueden pagar, mientras que otros no.
- Por último, lo que molesta, es que al obtener ganancias en un sector de 'tanta' importancia (algunos lo llaman 'estratégico') como el educativo; ésta quede en manos del "empresario educativo" (o inversionista). Se afirma (por parte de los contrarios al lucro en educación) que los inversionistas deben realizar sus actividades en áreas menos fundamentales, no en el sector educativo.

Estas afirmaciones están implícitas en nuestra legislación educativa. Para muestra un botón, en nuestra Ley de Educación Superior se establece que las Universidades privadas en realidad no son de propiedad de sus administradores:

Art.17 literal b: "...Compromiso de los promotores, en el caso de las Universidades privadas y cofinanciadas, por medio de escritura pública, para la posterior transferencia en dominio de los bienes y recursos, sustentatorios del trámite a favor del centro de educación superior a crearse".

Art. 19: "... Una vez creada la nueva entidad, en el plazo de sesenta días los patrocinadores transferirán en dominio, mediante escritura pública, como patrimonio del nuevo centro de educación superior, todos los bienes y recursos que sustentaron el trámite...".

Art. 86: "... En caso de extinción de una universidad o escuela politécnica, todos sus bienes pasarán a ser destinados a una finalidad educativa pública o particular según sea el caso...".

Claramente estos artículos de la Ley de Educación Superior atentan con el 'derecho natural' de los individuos a disponer de su propiedad (lógicamente aquí sólo se considera la propiedad obtenida por el esfuerzo del trabajo honesto) de la manera que crean conveniente; el Estado que supuestamente debe defender la propiedad de los individuos, atenta contra ésta, con legislaciones como la que he puesto de ejemplo.

Estos criterios desconocen cómo se obtiene ganancias en un mercado libre. No se dan cuenta que para tener éxito (asumamos como éxito el lucro o ganancia) en un mercado, en el cual existe la posibilidad de que ingresen libremente oferentes del servicio que se brinda (competidores), la única manera de tener éxito es

satisfaciendo las necesidades de los demandantes de la mejor manera posible. No importa cuán 'buena' o 'mala' persona el oferente sea, necesariamente tendrá que dar un servicio de calidad (de acuerdo a la valoración subjetiva del demandante) para poder subsistir; ya que, de lo contrario su empresa quiebra.

Un Pavarotti o un Bill Gates son ricos, no por sus méritos, sino porque han acertado a satisfacer a los aficionados a la música o colmar una necesidad de informática amigable. Para muchos parece inmoral el que el capitalismo premie a las personas, no por sus méritos como digo, sino por su servicio. ¿Que un futbolista gana más que un catedrático, en dinero y en fama? Ello es acorde con el sistema si satisface la demanda de sus servicios en el mercado. Además, no hay que precipitarse a generalizar: los términos se invierten si el profesor gana un premio Nobel e incluso si sólo obtiene lo máspreciado para él, la consideración de la comunidad científica. Para mí la grandeza de la sociedad abierta está en que nos impulsa a contentar a los demás en vez de a reclamar lo que creemos se nos debe³⁴.

Por tanto, hay que reconocer que para que un empresario educativo lucre sin que medie la coacción o el engaño (v.g. por medio de monopolios artificiales), ineludiblemente tiene que ofrecer ventajas para la contraparte, que en este caso son los estudiantes y padres de familia.

Fundación Ecuador (1996) nos brinda datos interesantes acerca de la educación con fines de lucro, en la siguiente cita: “... *la educación privada, en general, suple en buen grado las insuficiencias del sector estatal y es un factor que estimula la competencia [...] Su desarrollo contribuye a la superación de la educación fiscal y al mejoramiento de la calidad, objetivo permanente [...] Esta cobertura varía significativamente por áreas, pues mientras el 27% del alumnado del área urbana está servida por la educación privada, sólo el 7% de los alumnos del área rural se educan en instituciones privadas...*”

Algo que cabe destacar, es que los que se oponen al lucro de los dueños de las escuelas; también conocen que las actividades relacionadas con éstas están en función del lucro. Por ejemplo, las ventas de materiales didácticos escolares, los

pupitres, los pizarrones (antes de madera, ahora acrílicos), los teléfonos que utilizan las escuelas, las baterías sanitarias, las comidas y bebidas que se expenden, los encargados de la limpieza, en fin, un sin número de actividades que están directa o indirectamente relacionadas con el funcionamiento de una escuela. Por cierto, un importante factor en la educación, como lo es el 'maestro' también opera en función del lucro (aunque algunos digan que la labor de maestro debe ser vocacional y no debe estar en función del lucro de éste).

Lamentablemente esta forma de pensar ha sido la que ha predominado en nuestros hacedores de políticas educativas; plasmada en nuestra legislación de educación. Lo que ha acarreado, lógicas consecuencias, evidenciadas en las últimas pruebas de calidad educativa. En el Ecuador existe una educación de muy mala calidad (para evidencia acerca de esta afirmación ver Cap.3 de esta Tesis), que no aporta mucho para librar de la ignorancia a nuestro pueblo.

En un estudio realizado por Lips (2001)³⁵ acerca de la educación con fines de lucro, expone que estos establecimientos comparten características que las distinguen de las escuelas gubernamentales, entre las que podemos citar:

- En las escuelas con fines de lucro existe una declaración expresa de la Misión Institucional, están establecidas claramente sus metas y su filosofía, facilitando a los empleados y a los padres a entender cual es el propósito de la misma.
- Lips nos dice que las escuelas con fines de lucro miden sus resultados a través del desempeño de sus estudiantes y la satisfacción de los padres de familia. Además, están conscientes que serán considerados los responsables si no tienen éxito en el cumplimiento de sus promesas; bien sea por los padres que

retiran a sus hijos de los establecimientos o por las juntas escolares que no renuevan sus contratos o permisos legales.

- En lo referente a los programas de estudios y metodología de la enseñanza, Lips comenta que las escuelas con fines de lucro tienden a adoptar programas de estudios particulares, basados en investigación y métodos de instrucción para que los padres puedan determinar si las ofertas de la escuela son adecuadas para sus hijos.

En su trabajo de investigación Lips concluye que en un sector educativo con escuelas con el incentivo del lucro, en un ambiente totalmente competitivo, se diferencia enormemente del sistema actual altamente centralizado:

- 1) Los empresarios educativos en su afán de satisfacer a una base de clientes diversa, emprenderán escuelas con una amplia variedad de programas de estudios y metodologías educativas. Esta es una de las principales diferencias con el sistema actual de educación pública, ya que las escuelas públicas tienen reducida habilidad o incentivo para especializarse, diversificarse o complacer las diversas solicitudes de los padres.
- 2) Las escuelas con fines de lucro en competencia brindan mayores oportunidades a los padres de familia, de elegir escuelas con estándares académicos y valores acorde con sus prioridades.

Cuando una persona adulta juiciosa quiere comprar un libro, o tomar un curso de actualización profesional o aprender una lengua, analiza una serie de cosas, muy en particular su precio, pero no debiera interesarle si quién se lo proveerá tiene o no tiene intenciones de enriquecerse cuando le sirve. Así como a los adultos que buscan como cultivarse o como aprender más, poco les debe importar cuánta vocación de lucro tiene la persona con quién va a contratar, lo mismo debe ocurrir con la educación de sus hijos. Lo importante es abrir el abanico de opciones para que unos y otros puedan adquirir lo que a cada quien le parezca más conveniente³⁶.

- 3) Por último, pero no menos importante, Lips afirma que una educación guiada por el cliente eliminaría las escuelas de inferior calidad en forma mucho más rápida que el sistema actual; que por cierto, asegura la existencia de escuelas tanto eficientes (si es que hay alguna) como no eficientes.

Ergo, 'a priori', la acción Estatal no se justifica en ningún sentido, poniendo como punta de lanza el argumento de sectores donde la 'rentabilidad es prohibida'.

Mas bien, en el sector educativo ecuatoriano, en lugar de truncarse el incentivo que es el 'lucro' debe promovérselo lo más posible. El Estado debe promover la iniciativa privada con o sin fines de lucro en la prestación de servicios educativos; en el marco de un mercado libre, lo que introduciría en el sistema los incentivos virtuosos necesarios para el establecimiento de mejoras en la calidad de la educación.

1.3 MECANISMOS DE PROVISIÓN DE BIENES

Considerando los argumentos presentados para justificar la acción Estatal en la provisión de Educación Escolar Básica, para cierto grupo de niños cuyos padres no pueden brindárselas. La discusión se centra en cuál debe ser la manera más eficiente de realizar esta acción por parte del gobierno.

Existen algunos criterios acerca de la provisión de los bienes por parte del Estado. Algunos creen que mucho más eficiente sería una subvención directa para los beneficiarios; mientras que otros, por el contrario, creen que el Estado debe intervenir produciendo dichos bienes, bajo la creencia de que la tarea que realiza el Estado es 'socialmente eficiente'.

En la mayoría de los casos, estos puntos de vista están fuertemente influenciados por la tara ideológica que ostentan los individuos que las realizan.

Lo que se puede decir al respecto (no basándome en ninguna ideología; mas bien, en la Lógica Económica) es que únicamente existen dos sistemas por medio de los cuales los individuos pueden aprovisionarse de los Bienes que satisfacen sus necesidades y deseos. Uno es el **Sistema de Libre Mercado o Libre Empresa** y el otro, es el **Sistema de 'Reglamentación Gubernamental'**.

1.3.1 SISTEMA DE LIBRE MERCADO O LIBRE EMPRESA

Uno de los sistemas por medio del cual los individuos satisfacen sus necesidades y deseos es a través del Libre Mercado o Libre Empresa. Una condición 'sine qua non' de la Libre Empresa es la Libertad Económica. La libertad económica implica que el Estado limita su campo de acción a cuestiones necesarias para el mercado; tales como: resguardo a la propiedad privada, hacer cumplir los contratos y asegurar la libertad de comprar y vender sin restricciones.

La Libertad Económica no debe entenderse como la facultad de cada quien de hacer lo que le da la gana, pasar sobre los demás, engañar y defraudar, sino en aceptar u ofrecer, es decir, intercambiar bienes y servicios sin coacción externa³⁷.

En un sistema de Libre Empresa, la interacción entre la oferta y la demanda es el método por el cual se determina el precio. Y es precisamente el Sistema de Precios; el método, por el cual, se determina el nivel de producción de los Bienes en un sistema de libertad económica.

Lo maravilloso (algunos lo creen mágico) del sistema de precios, es que cumple tan vital labor para el orden productivo de las sociedades, sin la necesidad de alguna dirección centralizada o planificación de algún ente central, no obliga a nadie a hablar entre si, ni siquiera se condiciona su funcionamiento por el grado de afinidad entre las partes. Como nos dice Friedman (1979)³⁸: *“...Los precios pueden coordinar la actividad de millones de personas, buscando cada una de ellas su propio interés, de tal modo que todas se beneficien [...] Cuando usted compra un lápiz o cualquier otro bien, ustedes ignoran si fue elaborado por un negro, blanco, indio o chino, si satisface su necesidad simplemente lo adquiere...”*.

En la organización de la actividad económica al sistema de precios se le reconocen tres funciones³⁹:

- 1) La transmisión de Información.
- 2) Proporciona los incentivos para optar por los métodos de producción más eficientes.
- 3) Y, determina cual es la ‘distribución de la renta’.

LA TRANSMISIÓN DE INFORMACIÓN

Ubicándonos en el mercado educativo; para efecto de la explicación, podemos suponer que la demanda de los cursos de computación básica se incrementa. Los oferentes de estos cursos (computación) de inmediato se darán cuenta que sus ventas están aumentando; por tanto, comenzarán a demandar más profesores de computación para aumentar su staff y más equipos computacionales. Los productores de los equipos comienzan a demandar mayor cantidad de materia prima para la fabricación de éstos. Mientras que los individuos al percatarse de la mayor demanda de profesores de computación acuden a las Instituciones

Superiores donde se enseña esta profesión. Estas Instituciones verán aumentadas sus solicitudes de ingreso para esta carrera, lo que les indicará que deben aumentar su oferta de este servicio. Los proveedores, tanto de equipos computacionales como profesionales en el área, aumentarán su producción, en este sentido la información de que existe mayor demanda de cursos de computación se extiende cada vez en forma más amplia. Al extenderse el campo de información, lo que los individuos se dan cuenta; es que, ha aumentado la demanda de un producto que fabrican, por razones ignotas por ellos y que ni siquiera necesitan conocer.

Para que la información que se transmite a través del sistema de precios sea correcta, debe expresarse libremente las condiciones de la Oferta y la Demanda. Toda interferencia en el sistema de precios ocasiona que la información que se transmite no sea la correcta; y, como consecuencia de esto, la distorsión de la estructura productiva de la sociedad.

INCENTIVOS

El hecho de que exista mayor demanda de cursos de computación básica (ejemplo anterior) significa que el precio de estos cursos van a aumentar; ya que, en la medida que la demanda supera la oferta, el precio tiende a aumentar. Los individuos que ofrecen este servicio no les importaría que la demanda aumente, si es que no obtuviesen algún beneficio al reaccionar (produciendo mayor cantidad) a los precios más altos. Como nos dice Friedman (1979): *“...Uno de los aspectos positivos del sistema de libertad de precios es que transmiten la información proporcionan incentivos para reaccionar y medios para hacerlo...”*

Pero los incentivos no sólo son para aumentar la oferta, sino también para buscar la manera más eficiente de producción. El profesor que es más eficiente en su labor de enseñar que otro, le significará al productor del servicio mayor afluencia de solicitudes para tomar sus cursos. Lo que implica una búsqueda constante de mejores métodos de enseñanza que satisfagan de la mejor manera la demanda.

DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA

La distribución de la renta siempre ha sido origen de problemas y resentimientos en las sociedades. En un mercado la producción y distribución son las dos caras de una misma moneda. Al producir ya se está distribuyendo.

La cantidad de renta o ingresos que cada individuo obtiene en un mercado libre, está determinada por la cantidad que obtiene al vender bienes o servicios y el costo en que se incurrió para producir dichos bienes y servicios . La diferencia entre estos dos rubros determina su renta. Que un maestro sea más eficiente significa que la demanda por su trabajo va a aumentar , lo que conlleva un aumento de sus ingresos (por supuesto en un libre mercado educacional). En el sistema educativo público actual la remuneración no depende de cuán eficiente sea un maestro, por ende existen pocos incentivos para mejorar la cátedra.

Friedman (1979) nos recuerda: *"...La actividad gubernamental ha tenido por objeto alterar la distribución de la renta generada por el mercado, con el fin de generar una distribución de renta distinta y 'más equitativa'. [...] Friedman pregunta; si la renta fuese igual si trabajo mucho o poco. ¿Porqué trabajaría tanto?"*⁴⁰.

Por tanto, que el sistema de precios esté libre de intervenciones es de vital importancia; ya que, es el sistema de precios, el que organiza la estructura productiva de una sociedad de la manera más eficiente. En las economías competitivas la asignación de los recursos se la realiza de forma eficiente, gracias al flujo de información correcta e incentivos que proporciona un sistema de precios libre.

1.3.2 SISTEMA DE REGLAMENTACIÓN GUBERNAMENTAL

La alternativa al Libre Mercado para la provisión de bienes que satisfacen las necesidades y deseos de los individuos es el sistema de Reglamentación Gubernamental. Las decisiones de producción y distribución se realizan de manera bastante distinta que en un sistema de Libre Empresa.

Los ciudadanos por medio del voto eligen a los funcionarios que los gobernarán por un lapso de tiempo determinado. Los cuales, a su vez, son los que aprueban los presupuestos y la forma en la que se gasta el dinero obtenido por el sector público.

En democracia, se 'supone' que los funcionarios elegidos, cuando toman alguna decisión, no sólo refleja su opinión, sino además, manifiesta las opiniones de los electores. Pero, en realidad considero que de esta afirmación surgen algunos inconvenientes.

El Problema de la Revelación de Preferencias

Considero que el principal problema, es que las Instituciones Públicas como el Ministerio de Educación y Cultura, intentan dirigir centralizadamente la producción y

distribución de los bienes sin tomar en cuenta las preferencias de los consumidores (en bienes como la educación que poseen la característica de exclusión se pueden usar como guía de la producción un sistema de precios libre que revele las preferencias de los consumidores), lo que resulta en una producción ineficiente.

Es imposible para un ente central poder identificar las preferencias de los consumidores de los bienes que ofrecen, debido a que no poseen un sistema de precios libre.

Al respecto Benegas Lynch (h) (1998) nos dice: *“...el proceso de Mercado es la manifestación de millones de arreglos contractuales libres y voluntarios. Lo que desean las personas es lo que ponen de manifiesto a través de los pesos relativos que revelan en sus compras y abstenciones de comprar, por esto es que lo que desean hacer las personas con sus propiedades es, por definición, óptimo y lo sub-óptimo aparece en la medida en que las decisiones se apartan de esos requerimientos. Entonces, si existe coerción, la cantidad producida será necesariamente distinta de lo que hubiera elegido la gente si no se hubiera entrometido el gobierno”.*

Debido a que el gobierno no tiene manera de identificar la preferencias de los individuos, al éste producir Bienes (como por ejemplo la educación) lo que hace generalmente es realizar una ‘provisión uniforme’ para toda la sociedad.

En bienes como la educación, el cual no es un Bien Público Puro, las consecuencias de esta provisión uniforme es la ineficiencia y la injusticia.

Provisión Uniforme por Parte del Sector Público

En el caso de la educación (clasificado como Bien Cuasi público), que es un Bien que está siendo suministrado por el Estado; éste necesita algún método para restringir el consumo. Joseph Stiglitz⁴¹ llama a estos métodos Sistemas de Racionamiento. En el mercado libre un sistema de racionamiento natural es el sistema de precios; pero, en un sistema de reglamentación gubernamental los métodos de racionamiento son: **La provisión Uniforme y la Cola**⁴².

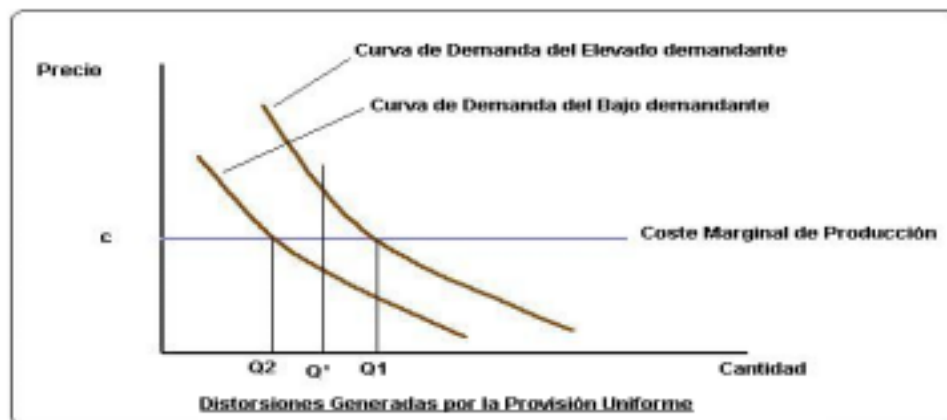
Dado que en la provisión del Bien educación, el Estado utiliza la provisión uniforme, se considera necesario ahondar en detalles al respecto.

La provisión uniforme consiste en brindar una misma cantidad de un bien a todos los individuos. En el caso de la educación se brinda por parte del Estado una misma cantidad a todos, aun cuando a algunos les gustaría obtener más educación y a otros les gustaría obtener menos cantidad de educación.

Por este motivo en nuestras escuelas públicas existen niños los cuales se ven frustrados sus anhelos de mayor educación, ya que los maestros no pueden brindar más de lo que se les ordena. Los beneficiarios de esta situación son los alumnos que desean menos educación, ya que, aun cuando sus deseos son tener menor educación reciben más.

Como nos dice Stiglitz (1988): *"...El principal inconveniente de la provisión pública de bienes privados: no permite adaptarse a las diferentes necesidades y deseos de los ciudadanos, como ocurre en el mercado privado..."*. Stiglitz ilustra esta desventaja por medio de un gráfico, que se presenta a continuación:

Gráfico #1.4



Fuente: Economía del Sector Público, Joseph Stiglitz, Pág.144
 Elaborado por: Carlos Molina Gavilanes

En este gráfico se muestra la curva de demanda de dos personas, una con una demanda mayor que la otra. El elevado demandante consumiría Q_1 si el Bien fuese suministrado por un libre mercado. Mientras que el bajo demandante en un mercado libre consumiría Q_2 . En la educación el Estado decide un nivel medio, la provisión que se encuentra entre los dos puntos, Q^* . En este nivel, el elevado demandante consume menos educación de lo que estaría dispuesto a pagar. Mientras el bajo demandante consume más de lo que desea, 'su disposición marginal a pagar es menor que el coste marginal'. Esto sucede, ya que, como el Bien no conlleva costo alguno para el bajo demandante y a su vez lo valora positivamente, lo consume hasta el punto Q^* . Este sistema es ineficiente e injusto para con nuestros niños que desean una mejor calidad educativa.

Un punto importante a hacer notar, es que siempre que se hace mención a una sub-producción por parte de libre mercado o libre empresa de los bienes públicos, pero la educación no es un bien público puro, es cuasi público (por su característica de

exclusividad), para que exista objetividad en el aserto debe existir una comparación entre un parámetro (el óptimo) y un punto (por debajo del óptimo).

James M. Buchanan⁴³ realizando precisiones sobre la eficiencia, nos recuerda: *“Si no hay criterio objetivo para el uso de los recursos que puedan asignarse para la producción como un medio de verificar indirectamente la eficiencia del proceso, entonces, mientras el intercambio sea abierto y mientras se excluya la fuerza y el fraude, el acuerdo logrado, por definición, será calificado como eficiente”*.

NOTAS DEL CAPÍTULO #1

¹ Para estudiar de manera más detallada el Papel del Mercado ver: Milton y Rose Friedman: “Libertad de Elegir”, Editorial Grijalbo, 1980; o, Luis Pazos: “Lógica Económica”, Editorial Diana, 1999.

² Gabriel Boragina, ¿Qué es el Mercado?, recurso: www.accionhumana.com.ar

³ Ver Carl Menger, “Principios de Economía Política”, Ed. Folio, Pág. 102

⁴ Si perdiéramos la guerra los únicos perjudicados no sólo serían los que viven en las cercanías del país agresor, ya que éstos invadirían también las tierras más lejanas confiscando toda propiedad.

⁵ Para un estudio más detallado del Problema del Polizón ver Joseph Stiglitz, “La Economía del Sector Público”, Editorial Antoni Bosch, 1988.

⁶ Para mayor información sobre este tema ver: Steven Cheung, “El Mito del Coste Social”, Madrid: Unión Editorial o Ronald Coase, “The Lighthouse in Economics”, Journal of Law and Economics.

⁷ Benegas Lynch (h), “Bienes Públicos, Externalidades y los Free Riders: El Argumento Reconsiderado”, recurso: www.eseade.edu.ar/libertas.html

⁸ Joseph Stiglitz, Premio Nobel de Economía 2000, por sus contribuciones acerca de la Información Asimétrica en los mercados.

⁹ Ronald Coase propuso como solución a las externalidades negativas el cobro de impuestos con el objeto de internalizar los daños que causan a la sociedad.

¹⁰ Menciono como Bien Indivisible sólo a la Educación Escolar Básica, porque la Indivisibilidad de la Educación Universitaria no a podido ser demostrada empíricamente, ver Cap. 1.2.2 de esta tesis.

¹¹ Para mayor detalle en el análisis ver Israel M. Kirzner, “Competencia y Empresarialidad”: Unión Editorial.

¹² Op. Cit.

¹³ Para mayor detalle del estado actual de la Educación Ecuatoriana ver Cáp.3 de esta Tesis.

¹⁴ John Donahue, “The Privatization Decisión: Public Ends”, Private Means. New York: Basic Book, 1989.

¹⁵ Para mayor información sobre los incentivos en el mercado político ver información acerca de “La Escuela de la Elección Pública”: Esta Escuela intenta

explicar y predecir el comportamiento político partiendo de la idea de que los actores políticos son maximizadores racionales de su utilidad y tratan de promover su interés particular. La conclusión a la que llegan la mayoría de los autores de esta Escuela es que el Estado es mayor de lo que el pueblo desea; porque la preferencia de los políticos, burócratas y grupos de interés son satisfechas con su crecimiento. Los pensadores más egregios de esta Escuela son: James Buchanan (Premio Nobel de Economía 1986), Gordon Tullock, Randy Simmons.

¹⁶ Pazos, Luis. "Ineptitud Presidencial": Editorial Diana

¹⁷ Dada la amplia gama de acepciones que le han dado a la palabra Libertad, considero necesario dejar sentado cual es el significado que le daré a lo largo de mi tesis. En su Historia de la Libertad, Lord Acton la define como: "entiendo por libertad, la seguridad de que todo hombre tendrá la protección que necesite para hacer lo que cree que es su deber frente a la influencia de la autoridad y de las mayorías, de la costumbre y de la opinión". O en palabras un poco más sencillas: La Libertad definida como derecho negativo, es decir, la ausencia de coacción y restricción (concepción hayekiana). Estos conceptos representan, cual es la acepción que le daré a este término a través de toda mi tesis.

¹⁸ Para mayor información ver David Kelly: 'Derechos Sociales en Decadencia', Instituto CATO: www.cato.org

¹⁹ Lucro es el provecho o la ganancia que se obtiene por realizar alguna actividad.

²⁰ Sin fines de Lucro quiere decir que todo provecho o rentabilidad resultante debe obligatoriamente ser reinvertido en el mismo sector.

²¹ Citado en: John Murray, "Suggestions on Political Economy", 1861, Pág.5.

²² Los que se adhieren al Derecho Natural afirman que es una filosofía que entiende que la moralidad es universal, objetiva y derivada de la naturaleza del ser humano. La reflexión razonada sobre la naturaleza humana permite descubrir las normas o leyes de conducta para el comportamiento moral. La ley natural proporciona la base para la ley positiva porque está basada en la naturaleza del ser humano. La tradición del derecho natural es un sistema teísta que excluye cualquier contradicción entre revelación y razón debido a que Dios, diseñó también la naturaleza humana. Los más egregios pensadores de esta corriente fueron: Aristóteles, Santo Tomás de Aquino, Francisco Suárez, Hugo Grotius, entre otros.

²³ El negreado es mío.

-
- ²⁴ Lucio Paredes. "Cimas, Abismos y Tempestades de la Economía", Pág. 203.
- ²⁵ Ibidem
- ²⁶ Peter Simple, Dially Telegraph, 15 de Enero de 1965; citado en La Educación y el Estado, E.G. West, Unión Editorial, Pág. 89.
- ²⁷ Para mayor información sobre La Igualdad ante la Ley puede verse: Franklin López., "Una Sociedad sin Privilegios", IEEP.
- ²⁸ Lógica Económica, Luis Pazos, editorial Diana, Pág. 174.
- ²⁹ Para estudiar en mayor detalle el concepto de Externalidad ver La Economía del Sector Público, Joseph Stiglitz, Antoni Bosch, Pág.237.
- ³⁰ Alberto Benegas Lynch y Martín Krause, "El derecho de Enseñar y Aprender", 1994, Pág.35, recurso: www.eseade.edu.ar/libertas.html
- ³¹ Para estudiar el fundamentos ético de la ganancia ver: Alejandro Chafuen. "Economía y Ética", Ediciones Rialp, Pág. 145.
- ³² Pedro Schwartz, "El Mercado como una Filosofía de Servicio", Instituto CATO: www.cato.org
- ³³ Ver "Sin fines de Lucro", David Samaniego Torres: El Universo, 4 de Julio del 2001. ¡Privatización!... ¿mala palabra?, Roberto Briones Jiménez: El Telégrafo, 18 de julio del 2001.
- ³⁴ Op. Cit. : Pedro Schwartz, "El Mercado como una Filosofía de Servicio". CATO.
- ³⁵ Análisis de Política Pública: "Empresarios de la Educación":Un Estudio de la Educación con Fines de Lucro, Carrie Lips, Instituto CATO, abril del 2001.
- ³⁶ Educación frente al Dilema del Lucro, Vladimir Chelminski, Cámara de Comercio de Caracas.
- ³⁷ Lógica Económica, Luis Pazos, Editorial Diana, Pág.175.
- ³⁸ Libertad de Elegir, 1980, Milton y Rose Friedman, editorial Grijalbo.
- ³⁹ Estas funciones del sistema de precios son explícitas en las teorías desarrolladas sobre el papel del mercado por diversos autores, entre los más egregios están: Milton Friedman, Friederich von Hayek, Ludwig von Mises.
- ⁴⁰ Op. Cit.
- ⁴¹ Op. Cit.
- ⁴² Ver: Joseph Stiglitz, Economía del Sector Público, Pág.133.
- ⁴³ James Buchanan, Premio Nobel de Economía, 1986.

CAPÍTULO 2

2. LA EDUCACIÓN EN EL ECUADOR

La mayor parte de los gobiernos desde el inicio de nuestra vida Republicana en 1830, han asumido, en mayor o menor grado la responsabilidad de brindar “educación” para todos los individuos de nuestra sociedad.

La diversidad de opiniones entre los historiadores en calificar de positiva o negativa la acción estatal, está directamente relacionada con la tara ideológica que llevan; lo que se puede decir al respecto es que la discusión sobre mejorar la calidad educativa, mejorar el salario de los docentes, cumplir a tiempo con estos salarios, mejorar la infraestructura, y otros muchos temas que están en vigencia en el debate nacional, no son nada nuevos, como veremos estos temas se los debatía desde el comienzo de la República.

Por lo tanto, cobra importancia la pregunta, acerca de, si la acción cada vez más amplia del Estado ha podido solucionar de alguna manera estos problemas o es precisamente la mayor acción del Estado la que causa mayores conflictos en el sistema educativo (el remedio peor que la enfermedad).

“Tal vez el antecedente más remoto de la Educación Estatal compulsiva se encuentre en la *República* y en las leyes de Platón. Pero recién puede hablarse de Educación Estatal como sistema educativo a partir de la Reforma, con Martín Lutero, quien afirmaba en 1.524 en una carta de los gobernantes de Alemania: ‘[...] sostengo que las autoridades civiles deben obligar a la gente a mandar a sus hijos al colegio [...] y otras obligaciones durante la guerra, con más razones tiene el derecho de obligar a los chicos a asistir al colegio, ya que estamos frente al demonio que pretende secretamente arrasarse con nuestras ciudades’.

Debido a la prédica Luterana en 1.528 se estableció el primer sistema de educación estatal en Alemania. ‘El propio Lutero planificó el sistema. La Reforma propugnaba la educación compulsiva como un medio de inculcar sus puntos de vista religiosos’, ‘ya que ningún príncipe puede permitir que sus súbditos se dividan debido a la enseñanza de doctrinas opuestas. Quedando claro que el incentivo de la educación estatal era que los *súbditos* no tengan opiniones distintas que las del gobernante¹’.

2.1 HISTORIA DE LA EDUCACIÓN ECUATORIANA²

1830-1860

Al Fundarse la República en 1830, tomamos la reglamentación y ‘los caóticos planes de estudios’ (según Tobar³ ninguno de los decretos dio plan fijo a la instrucción: las tres enseñanzas no estaban precisadas claramente), que se habían establecido mediante los decretos del 3 de Octubre de 1826 y 12 de Diciembre de 1829, el último de éstos expedido por Simón Bolívar, para darle a la Educación Pública una forma conforme con el espíritu católico de la sociedad ecuatoriana (forma por medio de la cual los “súbditos” no tengan opiniones distintas); el eje determinante en la reforma implantada por Bolívar fue el Clero, los Obispos tenían la función de supervisar la educación para que no se enseñase nada que vaya en contra de la moral cristiana.

Ya en esta época se procuraba el establecimiento del **Método de enseñanza de Lancaster** o de **Enseñanza Mutua**, debido a que, por aquellos tiempos era el método de enseñanza en boga.

Joseph Lancaster fue un joven cuáquero, que vivió en Gran Bretaña específicamente en los suburbios de Londres. Lancaster fue excluido de la educación por su religión (distinta de la predominante), debido a que, en aquella época la educación estaba monopolizada por la Iglesia de Inglaterra. Por este motivo Joseph fue educado en casa por su padre. Tiempo después, Joseph inventa un nuevo método de enseñanza revolucionario y barato para enseñar a los individuos de bajos recursos y excluidos (como fue su propio caso). Este nuevo método se denominó, Sistema Lancaster, y consiste en que los alumnos más brillantes a los cuales llamaba monitores enseñaran a los alumnos de menor rendimiento, esto provocaba una reducción en los costos. Lancaster ubicaba un monitor por cada diez alumnos, lo cual hacía muy dinámica la clase y no aburrida. **El método Lancaster crea incentivos positivos** para los monitores, ya que éstos reciben medallas al mérito las cuales pueden ser cambiadas por implementos escolares. **Lancaster consideraba que el servicio debían pagarlo hasta los más pobres para que valoraran su esfuerzo.**

En esta época frente a la enseñanza pública podía establecerse la enseñanza particular, cuyos encargados tenían plena libertad de emplear el método de

enseñanza que prefieran, solo con la limitante, de no poder enseñar principios contrarios a la religión católica, ni al gobierno de la República.

Tobar⁴ nos cuenta que en aquella época casi toda la educación primaria era privada (sostenida por los padres de familia), los educadores de calidad para este nivel de enseñanza eran muy escasos (según él) y además era muy limitado el número de establecimientos educativos.

En las reformas del año 1833 a la legislatura, se introdujeron reformas a la ley de Instrucción, dando a la enseñanza en general un matiz netamente católico. Empero, estas reformas no tuvieron mucho valor, ya que estalló la guerra civil, cuya sorprendente consecuencia fue el ascenso a la primera magistratura de Don Vicente Rocafuerte (el verdadero fundador ejecutivo de nuestra República).

Muchos historiadores nombran al período de la presidencia de Vicente Rocafuerte (1835-1839), como el “Renacimiento de la Instrucción”, por la transformación del sector de la instrucción o como lo llaman algunos su primera creación, porque anteriormente no existía casi ningún orden formal.

El espíritu reformador de Rocafuerte se expresa en su mensaje a la Asamblea de 1835: *“...La Instrucción Pública entra en los deberes esenciales del Gobierno; porque en el momento en que el pueblo conoce sus derechos, no hay otro modo de gobernarle, sino el de cultivar su inteligencia, y de instruirlo en el cumplimiento de sus deberes. La Instrucción de masa afianza la libertad y destruye la esclavitud. Todo gobierno representativo que saca su origen de la elección, debe establecer un extenso sistema de educación nacional, gradual e industrial, que arroje luz sobre la oscuridad de las masas, que reemplace las demarcaciones de la arbitrariedad, que asigne a cada clase su rango y cada hombre su lugar ...”*.

Vicente Rocafuerte dictó, con la colaboración eficaz del Dr. José Fernández Salvador su Director General de Educación, el Decreto Orgánico de Enseñanza Pública el 20 de Febrero de 1836, que trató de arreglar en parte los grandes “defectos” que existían en las legislaciones anteriores, este decreto creó la Dirección General de Estudios que estaba compuesta por tres doctores en Jurisprudencia, uno en teología y otro en medicina, todos escogidos por el Gobierno.

Por esta época la instrucción primaria estaba reglamentada por la ley del 6 de Agosto de 1821, cuya ineficacia quedaba en evidencia según Tobar⁵ por el alto índice de analfabetismo que dominaba al 80% de la población.

Rocafuerte fue el creador de la enseñanza especializada, por mencionar ejemplos de esta afirmación están: La Escuela Militar (que comenzó a funcionar en Febrero de 1838), la escuela de Obstetricia y El Instituto Agrario, en Quito.

El 9 de Agosto de 1838, Rocafuerte, expidió el Decreto Reglamentario de Instrucción Pública, en el cual implantaba que el sector educativo debía estar gobernado por el Director y Subdirector General de Estudios. En este mismo reglamento se hace mención acerca de las ‘sanciones corporales’ al alumnado en su Art.85 dice: *“...Las penas que estimulaban el honor serán preferidas a las puramente corporales o aflictivas, siempre que una índole incorregible y contumaz no exija la aplicación de estas últimas...”*.

Rocafuerte impulsó en gran medida la enseñanza primaria, debido a que renovó los estímulos y las órdenes para que en los Conventos se mantengan o creasen instituciones de primera enseñanza, lo que muestra que en esta época la iniciativa no estatal estaba presente y lo que necesitaba es no encontrarse con trabas que le impongan las legislaciones. Según Tobar (1930) en **1811** el número de escuelas ascendía a **170** (138 varones y 31 de mujeres) en todo el país, **la mayoría de éstas**

eran privadas y municipales (para ser exactos 126), y sólo 44 fiscales. Dado el déficit de colegios y escuelas estatales, el sector privado extremaba esfuerzos para mejorar el nivel de la educación.

Ya para 1849 los pequeños y lentos progresos que lograba la Educación Pública, provocaban los siguientes comentarios por parte del **Ministro Gómez de la Torre** (periodo del civilismo de la Revolución Marcista): ***“... el estéril y ruinoso sistema de nuestra educación pública, es la gangrena de los talentos, la que absorbe la flor de la juventud, que en todas partes es el germen de vida y de fomento. Ese funesto sistema, que todo lo enseña y no enseña nada, no da más resultados a la sociedad que la confusión de ideas, la pedantería y la miseria ...”***. Este personaje egregio propuso, ya en esos tiempos, que el Estado sólo debe financiar la instrucción Primaria, ya que, los estudios profesionales decía: ***“... deben hacerse en establecimientos particulares, y a costa de los jóvenes que quieran dedicarse a las ciencias, como sucede en los países adelantados ...”***.

Fecha importante (para los que creemos en la libertad) es el **28 de Octubre de 1853**, debido a que se expidió el decreto de **“Libertad de Estudios”**, por medio del cual el ministro Gómez de la Torre pretendió implantar sus ideas.

El consenso entre los legisladores que se apegaba al **pensar del presidente José M. Urbina, era el estimular la competencia y el fomentar la iniciativa privada.**

El general Urbina, en su calidad de primer mandatario, adherido al criterio del Ministro Manuel Gómez de la Torre, exhortó a la legislatura de 1854: ***“...Os ruego, decía, que detengáis vuestra ilustrada consideración ante el cuadro que presenta y los resultados que ofrece a la sociedad la carencia ... de escuelas en toda la República, y el estado lastimoso en que se encuentran las que tenemos; y que comparéis esos deplorables resultados con los que ofrece la***

existencia de los Colegios y el estado de éstos, para que conozcáis el inmenso bien que haríais a la República apropiando las rentas que de ellos podíais disponer a la educación primaria, dejando al espíritu de empresa, como en otra parte, el establecimiento de nuevos colegios ...”

Algo sorprendente es obtener información acerca de los problemas que existían en esta época y darnos cuenta que son los mismos que hoy en día se discuten, por citar un ejemplo se menciona que los salarios de los maestros eran salarios de hambre (hace casi 150 años) y que la clase magisteril no obtiene lo que se merece por la noble labor que realiza. **El Ministro Gómez de la Torre** para solucionar esto **pedía que se hiciera del magisterio profesión honrosa y lucrativa**, como único medio para rehabilitar al institutor.

Como ejemplo de que la acción privada no estaba dormida, en 1857 se fundó en Loja el colegio de “La Unión” por notables literatos colombianos (Francisco Ortiz Barrera, Belisario Peña y Benjamín Pereira Gamba), éste al poco tiempo se convirtió en uno de los mejores del país gracias a la organización de sus selectos estudios clásicos.

Para resumir, a grosso modo, la situación del sector educativo en este período (1830-1860), la enseñanza primaria administrada en su mayor parte por los Municipios y la empresa privada se había extendido en gran medida, empero, la mayor parte de los historiadores la califican de decadente, justificando esta afirmación por la falta de maestros locales y por el relajamiento moral del profesorado.

1860-1875

Continuando con el relato, aún durante la guerra de 1859 y 60 (Luchas Internas e Invasión Peruana), el gobierno provisional elaboró una reforma escolar con el

decreto del 16 de Octubre de 1860, por el cual se autorizó el libre establecimiento de cualquier institución católica, lo que permitió que Congregaciones docentes en el futuro se encarguen de la educación pública.

En **1861**, la Convención que eligió como presidente al Dr. Gabriel García Moreno, a su vez, **abolió la libertad de estudios** y restituyó el decreto orgánico de Vicente Rocafuerte. Debido a la demora de las reformas, García Moreno no pudo mejorar (según su criterio) el sector educativo a la velocidad que deseaba. Lo que ocasionó que asumiese responsabilidades gravísimas para llevar a cabo su reforma.

García Moreno quería que el Congreso le otorgue plenos poderes para la reforma escolar, pero el decreto de 1863 descentralizó el servicio casi completamente y constituyó como organismo deliberativo autónomo, el Consejo General, presidido por el Ministro del ramo. Pues bien, el decreto de 1863 privó a García Moreno de sus ansiados plenos poderes, pero organizó los estudios conforme los planes de estudios europeos que debían enseñarse en un período fijo de tiempo (conforme Moreno había presentado en el Senado de 1857).

Para el mejoramiento de la enseñanza primaria García Moreno al observar la imposibilidad de la reforma con los medios nacionales, **tuvo que acudir a profesores extranjeros**, y entre el elemento extranjero sólo el religioso que asume la enseñanza como ministerio de abnegación y caridad, podía aceptar los salarios tan bajos que ofrecía el gobierno ecuatoriano. Lo que muestra claramente que García Moreno al darse cuenta de las limitaciones de producción por parte del Estado en materia educativa, contrató a entidades no gubernamentales (Congregaciones Religiosas) para brindar el servicio de forma más eficiente.

En los contratos firmados el 27 de Marzo de 1862 los religiosos (Hermanos de las Escuelas Cristianas, Francia) quedaron autorizados para administrar libremente sus

planteles y adoptar “Libremente” el método de enseñanza, que a la sazón fue el método Simultáneo, de acuerdo con la célebre Conduite del Instituto.

La labor desempeñada por los nuevos planteles causó grata impresión debido a los extensos programas y sobre todo la eficacia y novedad de los métodos, la suavidad de las sanciones escolares y el cuidado de la vida física de los niños.

Una de las no pocas manifestaciones de apoyo fue la de Don Manuel Bustamante (ministro de Carrión, 1867): *“...El establecimiento en la República de los Hermanos de las Escuelas Cristianas, ha operado un cambio radical en la educación primaria, por la superioridad del método empleado ..., método que va introduciéndose en las escuelas de esta Capital y causando resultados favorables...”*.

En la **ley del 3 de Noviembre de 1871**, se centralizó la enseñanza ya que eliminó la intervención de las Municipalidades y **estableció por primera vez la gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza** (impuso severas sanciones a quien no cumpla con las normas)

El reglamento de Escuelas Primarias con el cual aportaron en gran medida los Hermanos de las Escuelas Cristianas (en realidad fue una adaptación de Conduite), se puso en vigor el 1 de Mayo de 1873, lo cual significó el final del uso del método Lancaster, ya que en la mayoría de las escuelas se comenzó a usar el método Simultáneo.

Uno de los puntos negativos fue que García Moreno como no quería que prosperaban los estudios Jurídicos (ya que quería que la juventud caminara por caminos nuevos) le puso muchas trabas para que no se desarrolle.

En referencia al período de 1869 a 1875, escribe Don Juan León Mera: *“..nos vimos los ecuatorianos como asediados por los elementos que necesitan los pueblos para educarse e ilustrarse...”*.

1875-1895

Al llegar al final la era Garciana (1875) que puso fin a sus 15 años de supremacía cruel y abusiva (según Martínez (1995)), se inicia un período de transición hasta 1895 en que comienza la época liberal.

En 1875 se produjo la primera elección libre (primera sin fraude en la historia según Martínez (1995)), en la cual se eligió presidente al Dr. Antonio Borrero, pero éste sólo duró 9 meses en el poder, ya que una revuelta militar liderada por el general Ignacio de Veintimilla le quitó el poder y lo encarceló.

Al poco tiempo de **la administración del General Veintimilla (1876-1883)**, **se volvió a dictar el decreto de Libertad de Estudios**, con fecha de 23 de Febrero.

En la Convención de 1878 se reformó, otra vez, la Ley de Instrucción Pública dando mayor grado de descentralización administrativa: el Consejo General fue de nuevo la suprema autoridad en el ramo (atribuyéndole la función de supervigilancia), se creó los cargos de Director y Subdirector de Instrucción Pública (con mayor cantidad de facultades). En lo referente a esta ley Tobar (1930) comenta: *“...mérito indiscutible de esta ley es el de haber conferido amplia libertad a los planteles particulares, y reducido al mínimo indispensable la inspección oficial, señalando el más acertado método de exámenes para los alumnos de los colegios y liceos de la función privada...”*.

El desarrollo de la enseñanza libre creció considerablemente, gracias al apoyo de la legislación vigente en esa época; Guayaquil lideraba la actividad con sus dos colegios particulares, de carácter comercial, uno fundado por Don Tomás Martínez y el otro, quien dirigía el profesor alemán Doctor Ernesto von Palm.

Al ascender a la presidencia José María Plácido Caamaño (1883-1888) se empeñó en reimplantar los Institutos que desaparecieron con la muerte de García Moreno.

En el gobierno de Caamaño aun con los elevados gastos de la lucha civil, se aumentan los esfuerzos por el desarrollo de la enseñanza pública, consolidándose el Ministerio de Educación. En esta administración se construyeron gran cantidad de establecimientos estudiantiles, llegando a casi no haber capital de provincia en la cual no exista establecimientos de enseñanza pública. En el censo de 1890 los resultados fueron los siguientes:

Cuadro #2.1

CENSO 1890	Escuelas	Profesores	Alumnos
Instrucción Primaria	856	1.137	52.830
Primaria y Secundaria de Niñas	16	141	3.296
Instrucción Secundaria de Niños	19	136	1.645
Enseñanza Superior	9	84	421

Fuente: Apuntes para su Historia: La Instrucción Pública de 1830 a 1930, Julio Tobar Donoso.
Elaboración: Carlos Molina Gavilanes.

Como escribió el presidente Antonio Flores Jijón (1888-1892), en su informe de 1890: “...éste gastaba (gobierno de Jijón), proporcionalmente, en instrucción pública, más que cualquier otro Estado...”, dando cuenta que el gasto gubernamental en el Ecuador era considerable en el sector educativo: entre 1890 y 1892 se fundaron 240 escuelas, el Estado asumió la dirección de la escuelas Municipales y el pago de sus maestros (con el fin de que éstas dedicasen los recursos liberados para el mantenimiento de los locales).

En suma, el período de transición (1875-1895), la educación pública continua su crecimiento y desarrollo, a costa de erario Nacional; las Congregaciones cristianas mantienen un importante papel en la educación brindando buenos servicios a los educandos (una causa de esto es la competencia sana que existía entre las congregaciones), no olvidemos que éstas eran contratadas por el Estado para

brindar este servicio, debido a que, le resultaba difícil producir educación al Estado con medios propios.

1895-1940

Continuando con el relato, sigue el advenimiento de **la Revolución Liberal**, que tiene dos etapas en su historia: la primera **el Liberalismo Radical** que dura de 1895 a 1912, la cual finaliza con el asesinato del general Eloy Alfaro; y la segunda etapa denominada **Dominación Bancaria**, que se extiende de 1912 a 1925 en que se produce la Revolución Juliana.

En la primera etapa, **la administración de Eloy Alfaro (1895-1912), se decreta la nuevamente la libertad de estudios**. En la Convención de 1897 se expide una nueva ley de Instrucción Pública, con la cual se descentraliza la función docente, ya que, el Consejo general vuelve a ser (como en 1863 y 1878) la autoridad superior del sector, sustituyendo a la Secretaría de Instrucción Pública.

Ya en 1899 se observaba un disgusto en el sector educativo por las exiguas rentas que se destinaban, problema que sigue siendo cuestión de debate. Ni que decir de los maestros que generalmente estaban impagos (común en nuestros días), aún teniendo sueldos míseros (según Tobar (1930)).

En **1900 el doctor José Peralta, pide que se instituya la enseñanza Laica**, lo que iba en contra del espíritu de la Carta Magna. **En la Asamblea de 1906 se aprueba** un principio de mucha importancia para la Educación Pública: **El Laicismo**. El inconveniente de esta nueva norma fue, que dado que el puntal en la educación pública (costeada por el Estado o por los Municipios) eran las congregaciones cristianas, los contratos con éstos grupos tenían que modificarse o eliminarse. Lo que ocasionó que algunos diputados pidieran que la implementación del laicismo se

realizará paulatinamente, para que diera tiempo de reemplazar unos planteles con otros.

El resultado es que toda la enseñanza Congregacional pasó a ser calificada como particular, ganándose una buena reputación en el país.

Para **1910** el ministro doctor Alejandro Reyes emitió un informe con utilísimos datos: **por cada alumno de instrucción primaria se gastaba 13.81 sucres**, mientras que **por uno de colegio y universidad, 846.04 y 598.63 sucres respectivamente**. Un problema que se mantiene en nuestros días, lo grave es que el sector de la enseñanza primaria tiene una tasa de rendimiento social mayor, que la enseñanza media y superior. En el mismo informe el doctor Reyes demostró que el sector privado tenía un mayor número de maestros que el sector oficial, mostrando lo desarrollado del sector educativo particular.

El **Congreso de 1919 acordó un aumento de los salarios de los maestros públicos**, bajo el argumento de que han sido siempre mal pagados, lo que constituye un problema que se mantiene hoy en día; y considero, que no se solucionará hasta que no exista un sistema por medio de cual se pueda asignar a cada trabajador el salario que se merece (el salario justo sólo puede ser asignado en un mercado libre).

Hablando de la situación de la enseñanza primaria particular de esta época (1920-1930), se muestra pujante aún la competencia de los planteles públicos, demostración de esto, es que sólo las Instituciones y Congregaciones Docentes (recordemos que con el laicismo se las considera particulares) cuentan con más de 23.000 escolares, como se puede ver en el siguiente cuadro:

Cuadro #2.2

Instituciones Docentes	No de Planteles	No de Profesores	No de Alumnos
Hermanos Cristianos	15	166	6.613
Sagrados Corazones	3	56	1.040
Instituto de la Providencia	8	98	1.680
Instituto de Mariana de Jesús	14	98	2.112
Instituto de las Hermanas de la Caridad	19	70	5.230
Oblatas San Francisco Sales	3	22	482
Religiosas Franciscanas	3	23	680
Religiosas Dominicanas	6	38	1.096
Instituto del Buen Pastor	2	14	115
Padres Mercedarios	1	8	420
Padres Dominicanos	1	5	300
Padres Salesianos	11	49	1.175
Religiosas Salesianas	8	56	1.685
Religiosas Betlehemitas	3	33	540
Asociación Católica de Juventud Femenina	1	5	300
TOTAL	98	739	23.468

Fuente: Apuntes para su Historia: La Instrucción Pública de 1830 a 1930, Julio Tobar Donoso.
Elaboración: Carlos Molina Gavilanes.

Importante anotar la reflexión de Tobar (1930) que escribió: ***“...feliz será para nosotros el día en que los planteles particulares puedan luchar en leal y honrosa competencia con los establecimientos oficiales, en ambiente de respeto, apoyo y benevolencia mutuos, rivalizando en celo por la cultura nacional...”***.

1940-1990

En el comienzo de 1940, nuestro país entró en un proceso de industrialización, lo cual motivó a establecer metas educativas superiores. Con este proceso en mente, los objetivos de los planes de educación gubernamentales, eran alfabetizar al mayor número posible de individuos, y aumentar en gran medida el número de escuelas y

colegios. Planeando el aumento de la producción del país, con el impulso de nuevos profesionales y técnicos.

En el período de 1950-1975, en la educación ecuatoriana se realizaron cambios, los cuales implantó el Gobierno Nacional, mediante el Ministerio del Ramo. En síntesis esta reforma, consideró los siguientes aspectos:

- Unificación y extensión de la Escuela Primaria de seis grados para todos los niños ecuatorianos.
- Aumento del número de escuelas, junto con la creación de puestos para profesores, para detener el analfabetismo adulto en los primeros años de vida.
- Mejorar la calidad educativa, lo cual se intentó por medio de: la construcción de nuevos planes y programas de estudios, capacitación de maestros, incorporación de la clase indígena en los programas.
- Asignación de becas para los ciudadanos de escasos recursos, producción de materiales y textos.
- Mejoramiento de las condiciones socio-económicas del docente.

Empero, la mayor acción gubernamental, los resultados no fueron tan halagadores como lo muestran las estadísticas de la época. En lo referente a la educación primaria existían aproximadamente 815.000 niños en edad escolar, sin embargo, sólo 700.000 asistían, considerando la tendencia del aumento poblacional este problema se agravó.

Pues bien, por otra parte, el problema cualitativo se lo podía considerar aún más complejo, ya que el grupo de niños que ingresaron a primer grado de escuela primaria en los años 1956-1957, terminaron sólo el 20%, el 80% abandonó la escuela, manteniéndose el crónico problema de la educación.

Continuando con el recorrido, en los años 1959-1960, los niños que culminaron con éxito la primaria ascendió a 29.613, esta cantidad corresponde al 5.2% de la matrícula total de ese periodo y en relación con la cantidad que inició la primaria seis años antes, un 18%. En los años siguientes, específicamente 1961-1962 los niños matriculados eran 608.814, de los cuales 11.536 reprobaron el año escolar (aproximadamente el 18%).

Estos datos muestran cómo aún existiendo una alta preocupación por parte de los gobiernos en lo referente a la educación, los resultados no se daban. En varios textos de historia educativa (ver bibliografía) justifican esto de diferentes maneras, atribuyendo a los siguientes factores la causa:

- Mala capacitación y distribución de los profesores
- Inadecuado método de enseñanza
- Plan de estudios demasiado teórico y desligado de la vida práctica (sectores productivos)
- La pobreza de un gran sector de la población impedía que los padres puedan costear los gastos causados por la educación primaria de sus hijos, aún cuando supuestamente la constitución garantizaba la “gratuidad” de la misma

El gobierno de esta época tomó las siguientes medidas, para supuestamente mejorar esta situación, así que se tomaron las siguientes resoluciones:

- Extensión del periodo escolar a seis años en todo el país. La eliminación de los exámenes de promoción dentro de los ciclos.
- El “mejoramiento” de la formación de los nuevos profesores y una mejor capacitación para los que se encontraban en servicio
- La elaboración de un nuevo plan de estudios

- El mejoramiento de las condiciones para la educación primaria; tales como: desayuno y almuerzos escolares, roperos escolares, servicios médicos y becas para niños indígenas
- Se proporcionó medios educativos; tales como: libros de texto, materiales de enseñanza, etc ...

El primer censo en Ecuador se realizó en 1950, en lo referente al número de analfabetos los resultados fueron que, **de cada 100 habitantes 44 eran analfabetos**; lo que significa, la tasa de analfabetos de ese año fue del 44%. La misma investigación mostró que las mujeres constituían el 60% de la población ecuatoriana analfabeta; y en el campo el analfabetismo era cuatro veces mayor (17.4%) que en las zonas urbanas (4.9%).

1990-a la fecha

Ya para 1990, el número de escuelas tuvo un crecimiento notable, con lo cual la mayoría de los niños en edad para asistir a primer grado se matricularon. En su mayor parte estos niños residían en las ciudades y recibían enseñanza en escuelas fiscales. Pero el principal inconveniente que se presentaba era que la mayor parte de los alumnos que se inscribían en primer grado no culminaban sus estudios primarios, en otras palabras, existía un alto grado de deserción escolar. Además existía el problema de la no regularidad en la asistencia a clases, especialmente en la zona rural; y para cerrar la espiral de problemas, existía un número desmedido de niños con edades superiores a la correspondiente al grado en que estudiaban, lo que se denomina retardo escolar. Problemas los cuales, siguen vigentes en nuestros días.

En la constitución de 1990 se garantiza el derecho de los padres de familia para elegir el tipo de educación que consideren adecuada para sus hijos,

además en la misma se garantiza la educación particular. Dado el monopolio estatal, la empresa privada solo beneficia a ciertos sectores, que van de la clase media hasta los individuos de mayores recursos económicos. Ya que no se puede competir con algo que se regala.

Uno de los argumentos que se esgrimen como causa fundamental de la mala situación de educación pública es el no cumplimiento del artículo 71 del Título III capítulo 4 Sección Octava de la Constitución Política de la República del Ecuador, que a la sazón dice:

Art.71.- "... En el presupuesto General del Estado se asignará no menos del treinta por ciento de los ingresos corrientes totales del gobierno central, para la educación y la erradicación del analfabetismo ..."
--

Empero, esta norma constitucional no se cumple, y la mayor parte de los individuos echan a este factor la culpa por la mala calidad de la educación, sin tomar en cuenta que éste es sólo uno de los muchos factores que intervienen para el fracaso en el sector educativo público.

Pues bien, a pesar que el presupuesto de educación pública es "insuficiente" (no existe un método objetivo para determinar cuanta inversión sería necesaria para satisfacer las necesidades de los individuos), ya que casi nunca se ha cumplido con la norma constitucional de asignar al menos el treinta por ciento de los ingresos corrientes del Estado, la cobertura de la educación ecuatoriana ha aumentado, mas no, la calidad y eficiencia de la educación. A finales de los 90 se puso en marcha un proyecto de mejoramiento de la calidad y eficiencia de la educación, financiado por el Banco Mundial. Este proyecto surgió teniendo como objetivo principal:

- 1) Disminuir la deserción escolar
- 2) Disminuir la frecuencia en la repetición de años (mejorar la calidad educativa)
- 3) Lograr la modernización del Ministerio de Educación y Cultura
- 4) Debida utilización de los Programas de estudios
- 5) Satisfacer la falta de capacitación del docente

Pero lamentablemente todas las medidas orientadas al mejoramiento del sistema educativo, no ha doblegado la tendencia que ha conducido a la merma de los servicios educativos y al detrimento creciente de su calidad. En pocas palabras, las políticas educativas, a pesar de todas sus buenas intenciones, no han sido lo suficiente efectivas para interrumpir la tendencia histórica. Lo cual perturba las metas y propósitos del Programa Educación para Todos, cuyos requerimientos son mínimos⁶. Tomando en cuenta la inviabilidad del cambio educativo, desde el sector Estatal, existe aún, un medio por el cual salir del hueco: La sociedad civil (mejor dicho los emprendedores que la componen). La cuál debe reflexionar sobre el rol que debe tener el Estado y cuál es el papel de ésta en el desarrollo de mejores servicios educativos.

2.2 LA EDUCACIÓN PÚBLICA: ¡UN COMPROMISO CONSTITUCIONAL!

En la última modificación a la **Carta Magna** aprobada el **5 de Junio de 1998** en Riobamba (ciudad sede de la fundación del Estado ecuatoriano en 1830), se considera a la Educación, como en la mayor parte de las Constituciones, como área

de inversión primordial para garantizar la equidad social, no pudiendo el Estado eludir ésta obligación. Como se observa en el Título III, capítulo 4, sección octava:

Art.66.- "... La educación es derecho irrenunciable de las personas, deber inexcusable del Estado, la sociedad y la familia; área prioritaria de la Inversión pública, requisito del desarrollo nacional y garantía de la equidad social. Es responsabilidad del Estado definir y ejecutar políticas que permitan alcanzar estos propósitos ..."

En este artículo de la Constitución Política del Ecuador, la educación está definida como un "derecho irrenunciable", lo que conlleva una contradicción; que señalaré más adelante, primero voy a plantear las acepciones que considero que tienen este par de palabras. Siguiendo las enseñanzas de la filósofa rusa **Ayn Rand**⁷: **"...Un derecho es una sanción para la acción independiente. Un derecho es aquello que se puede ejercer sin el permiso de nadie. Si usted existe sólo porque la sociedad lo permite, usted no tiene derecho a su propia vida. Un permiso puede ser revocado en cualquier momento. Si antes de iniciar cualquier acción, usted debe obtener el permiso de la sociedad, usted no es libre, independiente de que el permiso le sea concedido o no. Sólo un esclavo actúa de acuerdo con permisos. Un permiso no es un derecho..."**.

Por otro lado, la palabra irrenunciable según el Gran Diccionario de la Lengua Española significa: "que no se puede renunciar"; en otras palabras que es una obligación. Y es precisamente aquí donde surge la contradicción; ya que "un derecho no es una obligación, un derecho siempre contiene una obligación⁸"; por tanto, el hecho de que un ser humano tenga derecho a la vida conlleva la obligación que éste respete la vida de los demás, lo mismo se puede decir en el caso del derecho a la propiedad o en el caso del derecho a aprender (incluido en el derecho natural a la libertad del ser humano) que conlleva el respeto al derecho de los demás a hacerlo. Es como una moneda, en la cual las dos caras van juntas

siempre, pero lo que hace el artículo 66 de la Carta Magna es suplantar una por otra, ya que mantiene la obligación y elimina el derecho.

Según Benegas Lynch⁹: ***“...el ‘derecho’ a aprender es la libertad de hacerlo o no, y de hacerlo del modo que el ciudadano estime más conveniente; no debe desprenderse de ello que el Estado tenga la obligación de ofrecer servicios educativos y menos aun que ese derecho se convierta en una obligación impuesta, ya que deja entonces de ser un derecho para pasar a ser un exacto opuesto”.***

Art.67.- “... La educación pública será Laica en todos sus niveles; obligatoria hasta el nivel básico, y gratuita hasta el bachillerato o su equivalente. [...] Los estudiantes en situación de extrema pobreza recibirán subsidios específicos. El Estado garantizará la libertad de enseñanza y de cátedra, [...] reconocerá a los padres el derecho a escoger para sus hijos una educación acorde con sus principios y creencias. [...] El Estado formulará planes y programas de educación permanente para erradicar el analfabetismo y fortalecerá prioritariamente la educación en las zonas rural y de frontera. Se garantizará la educación particular”¹⁰.

En lo referente a la “gratuidad” de la educación desde el nivel básico hasta el bachillerato, amerita una observación, ya que, en la educación pública nunca se ha cumplido con esta norma (y no puede cumplirse), en el sentido de que como el Estado no genera recursos y toda acción de éste se financia vía exacciones, la educación pública es financiada con los tributos. Por tanto, la educación pública no es gratuita en ningún nivel, por más que sea norma constitucional y trofeo que esgrimen nuestros políticos.

Art.68.- “...El sistema nacional de educación incluirá programas de enseñanza conforme a la diversidad del país. Incorporará en su gestión estrategias de descentralización y desconcentración administrativas, financieras y pedagógicas..”

Art.70.- “... la ley establecerá órganos y procedimientos para que el Sistema Educativo Nacional rinda cuentas periódicamente a la sociedad sobre la calidad de la enseñanza...”¹¹.

En el Art.68 se promueve, con ambigüedad (general limitación de la acción Estatal según Stiglitz (1988)), la creación de programas que tomen en cuenta la diversidad cultural que existe en el país, ya que una planificación central (que es la idea implícita) muy difícilmente puede considerar las distintas preferencias de cada individuo en la sociedad, mas bien se impone el criterio del planificador que no necesariamente representa la preferencia de los distintos grupos.

Se establece que las instituciones educativas deben rendir cuentas a la sociedad sobre la calidad del servicio que están prestando, de esta norma surgen preguntas cómo ¿calidad educativa, qué es? ¿rendir cuentas a la “sociedad”? la respuesta a estas preguntas en el sistema actual la tiene el ente planificador, que como mencioné en el párrafo anterior no necesariamente representa las preferencias de los distintos individuos de la sociedad. Además, se mantiene en ésta la ayuda Estatal a todo establecimiento educativo excepto los particulares no gratuitos.

En lo referente a la asignación presupuestaria se mantiene lo de otras constituciones, o sea, el Estado de asignar no menos del 30% de los Ingresos Corrientes totales del Gobierno Central al sector educativo (Art.71), es interesante destacar que casi nunca esta norma constitucional se ha cumplido, por el contrario, lo que generalmente sucede, es que, retiran fondos de este sector (educación) en beneficio de algún otro (¿?).

Art.72.- “...Las personas naturales y jurídicas podrán realizar aportes económicos para la dotación de infraestructura, mobiliario y material didáctico del sector educativo, los que serán deducibles del pago de obligaciones tributarias, en los términos que señale la ley...”¹².

Algo que se destaca en esta constitución es a mi criterio el Art.72, ya que por primera vez (según mi conocimiento) se introduce una norma por medio de la cual

se crea un incentivo al sector privado para la inversión en educación; ya que se establece que los aportes económicos que realice cualquier persona natural o jurídica al sector educativo (materiales didácticos, infraestructura, mobiliario, ...) son deducibles de las obligaciones tributarias.

Art.73.- "...La ley regulará la carrera docente y la política salarial, garantizará la estabilidad, capacitación, promoción y justa remuneración de los educadores en todos los niveles y modalidades, a base de la evaluación de su desempeño..."¹³.

La política salarial en el sector educativo que por ley está regulada por el Estado tiene como principal y funesta característica: la incapacidad de reconocer el rendimiento del docente (el salario no representa la calidad en el servicio prestado por el docente), lo que no permite diferenciar entre buenos y malos profesores. Además la garantía de la estabilidad laboral (ya que no existe un sistema efectivo de evaluación de desempeño); implica que la imposibilidad de ser despedido por razones políticas también entraña la posibilidad de no ser despedido por incompetencia, de la cual adolece en gran medida nuestro sistema educativo según los resultados de pruebas realizadas por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC).

Si bien esta constitución establece algunos puntos importantes para la mejora de la calidad educativa, sigue encerrando un conjunto de leyes que no generan los incentivos adecuados (competencia, derecho de propiedad, lucro, ...) para mejorar la calidad educativa.

El sistema educativo nacional debe ser reformado para que se pueda adaptar de manera idónea a la velocidad de los cambios que están ocurriendo en nuestra sociedad; uno de los ejemplos más evidentes es el campo tecnológico, en la actualidad se puede enviar una carta al otro extremo del mundo en segundos o recibir la información de los acontecimientos mundiales sentados en casa en frente de un

computador, si no tomamos en cuenta esto, muy pronto el número de analfabetos en el país va a aumentar considerablemente, pues, no solo se tomará en cuenta la lectura y la escritura, se ampliará a la forma electrónica de producirla.

Hay que promover el desarrollo de un mercado educativo, donde no exista restricciones de entrada ni salida, donde las escuelas rindan cuenta sobre la calidad de su producto (educación); ¿a quién?, pues a los padres de familia!, quienes deben tener como dice Milton Friedman “La posibilidad de Elegir” lo que ellos consideran mejor. Desarrollando un mercado Libre, se crearán los incentivos, que de seguro tendrán un impacto positivo en el Sistema Educativo Nacional y mejorando las condiciones para contribuir al Desarrollo Sostenible de nuestra sociedad.

2.3 GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN

Al brindar educación el Estado incurre, como en cualquier inversión, en costos. Se espera sin duda que, dicha inversión dé como resultado beneficios. La diferencia entre costos y beneficios determina el éxito de la inversión. Sobre los beneficios que proporciona el Estado al brindar educación se tiene cuantiosa información; sin embargo, al respecto de los costos la situación no es tan evidente.

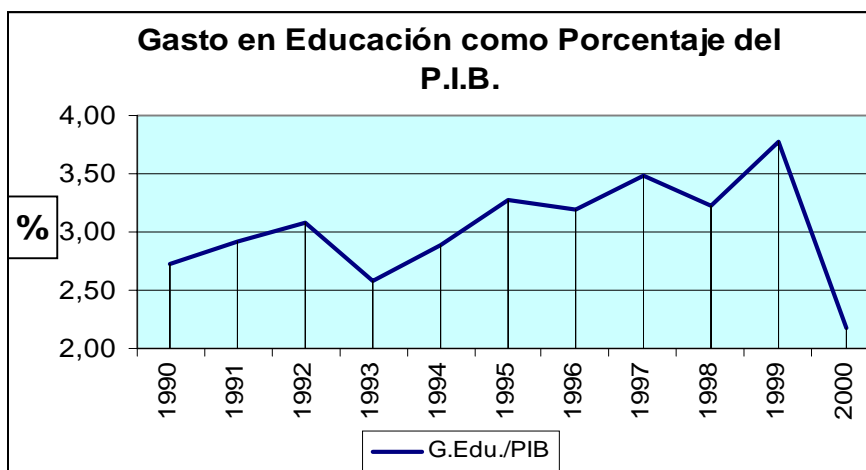
Se pueden identificar Costos Directos y Costos Indirectos. Un costo directo de la inversión de la educación pública es el gasto en dólares que realiza el Estado en los Proyectos educativos. Mientras que, existen costos indirectos que son los costos ocultos de la acción gubernamental como son: el costo de la producción ineficiente y

el costo de debilitar los derechos de propiedad¹⁴, se tratarán sobre éstos en los siguientes capítulos.

En lo referente al análisis de la evolución del gasto público en educación, se pueden observar algunos hechos importantes.

El gasto en educación como porcentaje del Producto Interno Bruto muestra una clara tendencia a incrementarse; en 1990 el valor es de 2.73% y en 1995 pasa a 3.28%. Llegando a un máximo en 1999 de 3.77%; ya que, en el 2000 esta tendencia a incrementarse el gasto educativo como porcentaje del PIB cae bruscamente a 2.18%, nivel inferior al obtenido en el año 1990.

Gráfico #2.1

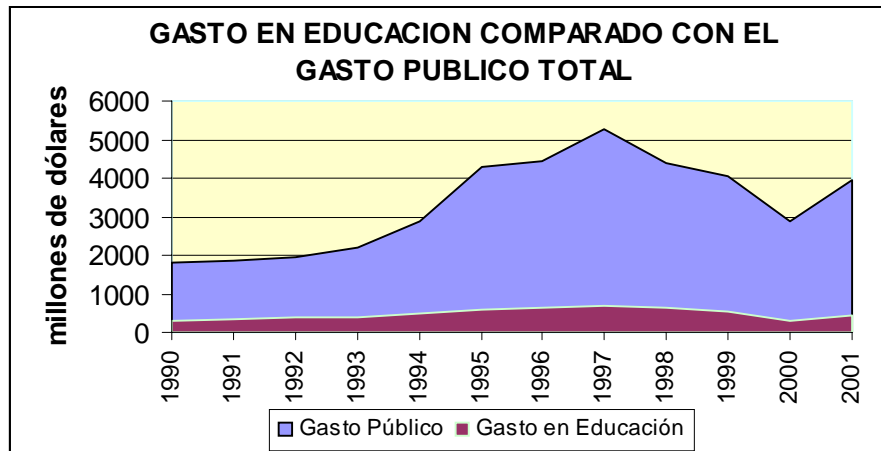


Fuente: Boletines del Banco Central del Ecuador
Elaboración: Carlos Molina Gavilanes.

Por otro lado, se observa una leve relación entre la tendencia del gasto público total (GPT) y el gasto público en educación. En 1990 el GPT fue de 1.819.6 millones de dólares mientras que el gasto público en educación (GPE) fue de 288.3 millones de

dólares. El punto más alto del GPT se dio en 1997 llegando a 5.289,6 millones de dólares; a su vez, en ese mismo año el GPE alcanzó su punto más alto con 689.8 millones de dólares, lo que se muestra en el gráfico siguiente:

Gráfico #2.2



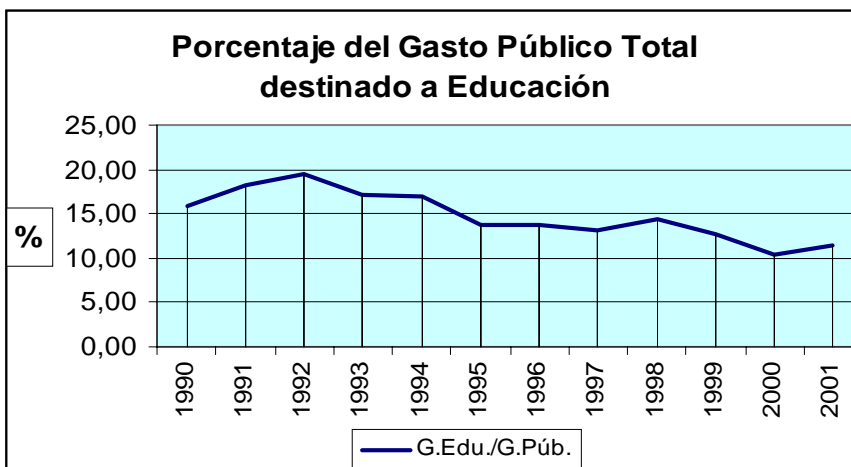
Fuente: Boletines del Banco Central del Ecuador.
Elaboración: Carlos Molina Gavilanes.

Sin embargo, la información obtenida del gráfico que representa el gasto en educación como porcentaje del gasto público total, muestra una clara tendencia decreciente. Parte con 15,84% en 1990, llegando a un máximo de 19,50% en 1992. Después de 1992 los valores decrecen; así, en 1995 alcanza 13,71%.

Y, con algunos leves incrementos, esta variable alcanza su sima en el año 2000 con un valor de 10,44%; repuntando levemente en el 2001 hasta alcanzar 11,36%.

Esta tendencia decreciente del GPE como porcentaje del GPT se explica, debido a que, el incremento en el GPT ha tenido una pendiente más elevada que el incremento en el GPE. En otras palabras, el GPT ha aumentado mucho más aprisa que el GPE. Lo que se evidencia en el gráfico siguiente:

Gráfico #2.3



Fuente: Boletines del Banco Central del Ecuador.
Elaborado por: Carlos Molina Gavilanes.

Cabe destacar que en los años 90's no se ha alcanzado el 30% del presupuesto del Estado para gastos en educación. Por otra parte, la estructura del presupuesto educativo ha sido un debate acalorado. Al respecto Paladines (1999)¹⁵ indica que entre el 90% y el 97% del presupuesto se consume en gasto corriente, criticando (Paladines) que en algunas modalidades y centros escolares existe exceso de personal, al igual que en la administración central y provincial. En la misma línea, Fierro Renoy (1995)¹⁶ afirma que la participación del gasto corriente en el gasto público educativo es mayoritaria, y dentro del gasto corriente el peso de las remuneraciones es bastante elevado.

Fierro Renoy (1995) manifiesta que en promedio el gasto total anual (educativo) está compuesto en alrededor de 83.2% por gasto corriente, 12.6% en formación bruta de capital fijo (FBKF) y 4.2% en otros gastos. Y, que el 86.2% del gasto corriente anual corresponde al gasto en remuneraciones. Concluyendo, que existe una elevada correlación positiva entre las revisiones generales de las

remuneraciones y modificaciones de escalafones del magisterio y el gasto de las administraciones públicas (APU) en estas funciones¹⁷.

En lo referente, al análisis de la estructura funcional del gasto público en educación se observa en el cuadro de las Asignaciones Presupuestarias que, básicamente pareciese no existir una priorización del gasto según la literatura sobre el tema¹⁸; ya que, en algunos años el gasto en educación secundaria supera al gasto en educación básica. Como se muestra en el siguiente cuadro:

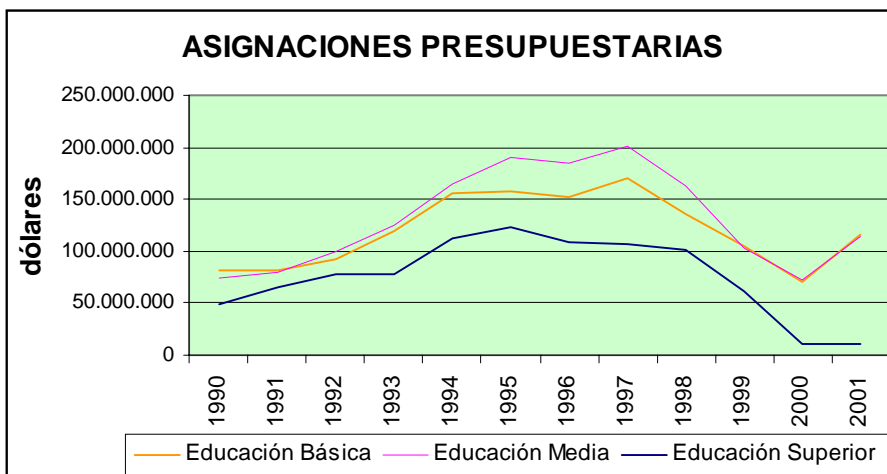
Cuadro #2.3

Asignaciones Presupuestarias			
En dólares			
Año	Educación Básica	Educación Media	Educación Superior
1990	81.469.801	74.356.911	49.246.104
1991	81.016.495	80.371.475	65.523.176
1992	91.606.090	100.066.084	77.750.102
1993	120.004.013	124.399.457	77.426.114
1994	155.883.136	165.522.360	111.756.256
1995	157.888.424	190.526.656	122.568.208
1996	151.324.687	184.184.176	108.576.712
1997	171.101.641	201.692.413	107.156.357
1998	136.762.599	163.253.031	101.209.042
1999	105.053.196	103.500.059	61.937.320
2000	70.368.960	72.765.600	10.877.560
2001	116.327.577	113.662.361	11.134.312

Fuente: Citado en Nieto Rojas, "Implantación de un Sistema de Control de Calidad en el Sector Educativo Ecuatoriano", Tesis de Grado, ICHE-ESPOL.

Elaboración: Carlos Molina Gavilanes, Para la conversión a dólares se utilizó las cotizaciones de mercado libre de cambios, el promedio para la compra en cada año.

Por tanto, pareciese que en las agendas de los gobiernos no ha existido una priorización del gasto en el sector educativo; ya que, según la teoría sobre el tema se debe dar prioridad en primer término a la educación básica, después a la secundaria y luego a la educación superior. Para ilustrar de mejor manera, se muestra el siguiente gráfico donde se observa claramente que las curvas de Presupuesto de Educación básica y secundaria se cruzan en algunas ocasiones:

Gráfico #2.4

Fuente: Cuadro #2.3

Elaboración: Carlos Molina Gavilanes.

Empero, este primer acercamiento a los datos del presupuesto educativo, no está tomando en cuenta la cantidad de alumnos (o sea la población estudiantil) por nivel educativo a los cuales el Estado está sirviendo. A continuación se presenta el cuadro que contiene los datos acerca de la cantidad de estudiantes que integran el sistema educativo público:

Cuadro #2.4

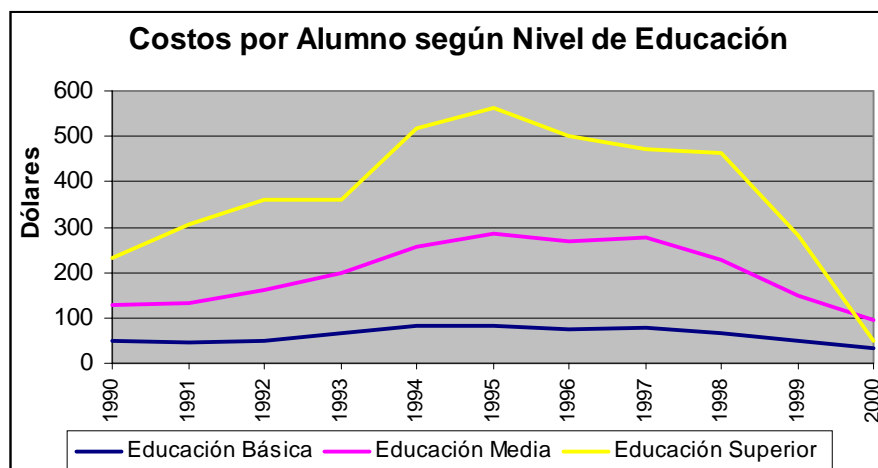
POBLACIÓN ESTUDIANTIL (en miles)			
Años	Pre-Primaria y Primaria	Secundaria	Superior
1990	1.595	581	212
1991	1.770	599	212
1992	1.812	614	213
1993	1.856	629	214
1994	1.900	644	215
1995	1.946	665	217
1996	1.992	681	217
1997	2.040	697	216
1998	2.089	714	218
1999	2.139	731	219
2000	2.190	749	220

Fuente: Citado en Nieto Rojas, "Implantación de un Sistema de Control de Calidad en el Sector Educativo Ecuatoriano", Tesis de Grado, ICHE-ESPOL.

Elaboración: Carlos Molina Gavilanes.

Por tanto, con esta información, se puede elaborar el costo que implica para el Estado un alumno según el nivel de educación. Los resultados de este ejercicio es que en 1990 un estudiante de nivel superior le costaba al Estado 4.5 veces más que lo que le costaba un alumno de nivel básico y 1.8 veces más que un alumno de nivel medio. Mientras que en este mismo año un alumno de nivel medio le costaba al Estado 2.5 veces más que un alumno de nivel básico. Para 1995 los resultados muestran que un alumno de nivel superior le costaba al Estado casi 7 veces más que un alumno del nivel básico y aproximadamente 2 veces más que un alumno de secundaria. Mientras que un alumno de secundaria le costaba 3.5 veces más que un alumno de nivel básico. Esta tendencia es una constante en toda la década de los 90's; un alumno de nivel superior cuesta más que uno de secundaria y primaria; mientras que uno de nivel medio cuesta más que uno de nivel básico. En el año 2000 esta tendencia se cumple parcialmente, ya que, un alumno de nivel medio cuesta aproximadamente 2 veces más que un alumno de nivel superior. Esto se puede observar en el siguiente gráfico:

Gráfico #2.5



Fuente: Cuadro #2.3 y Cuadro #2.4
Elaboración: Carlos Molina Gavilanes.

Cuadro #2.5

Variación de Costo Marginal según Nivel de Educación (%)			
Años	Δ Edu. Básica	Δ Edu. Secundaria	Δ Edu. Superior
1990-1991	-11,76	4,72	32,47
1991-1992	11,11	21,80	18,30
1992-1993	30,00	22,22	-0,28
1993-1994	26,15	29,80	43,49
1994-1995	-1,22	11,28	8,88
1995-1996	-6,17	-5,59	-11,35
1996-1997	5,26	2,22	-5,40
1997-1998	-18,75	-17,39	-1,90
1998-1999	-24,62	-35,53	-39,44
1999-2000	-34,69	-34,01	-82,56

Fuente: Gráfico #2.4

Elaboración: Carlos Molina Gavilanes.

Al comenzar los 90's se observa un incremento en el costo por alumno de nivel superior del orden del 32.47%. Sin embargo, la educación básica (sector el cual se debe dar prioridad) decrece en 11.76% en esta misma variable; mientras que el costo por alumno en la educación secundaria incrementa modestamente en relación al incremento en la educación superior.

Esta variable es afectada por dos factores que son: la asignación presupuestaria y la población estudiantil a la cual se brinda el servicio. Por tanto, un aumento del costo por alumno puede deberse tanto a que la asignación presupuestaria se incrementó manteniéndose constante la población estudiantil como a una disminución de la población estudiantil manteniéndose constante la asignación presupuestaria. En el caso contrario, el razonamiento es a la inversa.

En el costo por alumno de nivel superior la población estudiantil desde 1990 al 2000 casi no ha variado, mientras que las asignaciones presupuestarias a este sector desde 1990 hasta mediados de la década se incrementaron de manera considerable, llegando en 1996 a 108'576.712 millones de dólares. En este año, se dio la asignación presupuestaria más elevada, a partir de esta fecha en adelante se

observa un decrecimiento en la asignación. Empero, dado que la población estudiantil casi no varia, en 1999 el costo por alumno es 281 dólares que aún sigue siendo superior que en 1990 con un valor de 231 dólares.

En el caso de la educación básica, la población estudiantil crece a un ritmo aproximado de 2.3% anual durante toda la década de los 90's, a excepción del período 1990-1991 en el cual la población estudiantil creció a un ritmo de 10.97%. Y, la asignación presupuestaria en el sector; si bien se ha incrementado de sus niveles de 1990 alcanzando un máximo en 1997 de 171'101.641 millones de dólares (en 1990 la asignación presupuestaria para el sector básico era de 81'469.801 millones de dólares) no alcanza relativamente para alcanzar los costos por alumno de nivel superior. Esta afirmación se ilustra en el gráfico #2.5 donde se observa claramente que los costos por alumno de nivel superior supera en gran medida su contraparte de nivel básico; contrariando evidentemente la literatura sobre gasto educativo antes mencionada.

Por otra parte, el gasto en el sector educativo público es altamente centralizado; o sea, la administración central realiza la mayor parte de los gastos educativos, mientras que las administraciones locales (Municipios) participan en escasa medida. Al respecto, Paladines (1997) afirma que los municipios a inicios de los años 80's tenían a su cargo 320 planteles; mientras que, para 1996 los municipios sólo administraban 46 planteles.

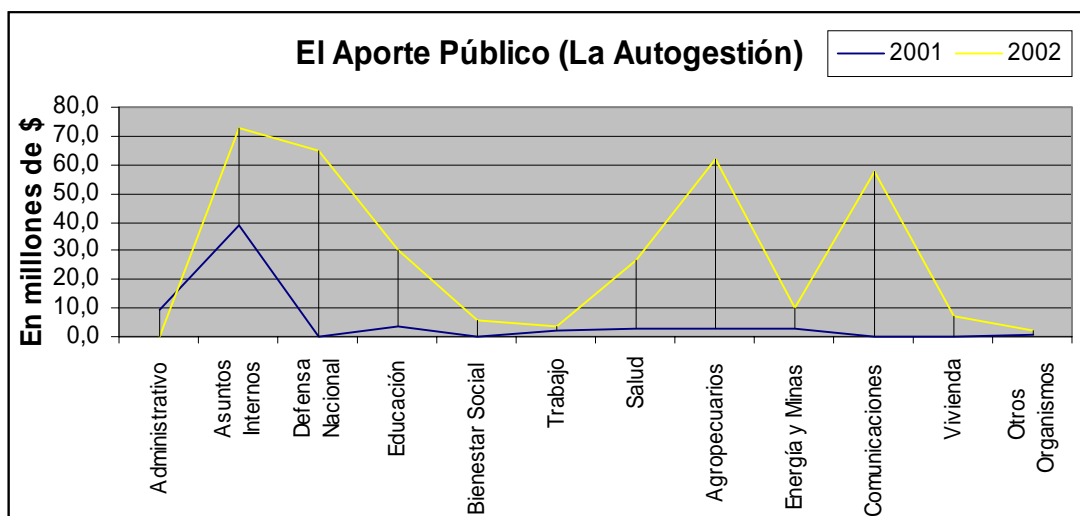
En un estudio realizado por Fierro Renoy (1995)¹⁹ nos indica que el 95.3% del gasto total anual de las administraciones públicas (APU) en educación las realiza la

administración central, mientras el restante 4.7% corresponde al gasto de las administraciones locales. Manteniéndose constante esta tendencia a lo largo del período de estudio (1972-1994). Asimismo nos dice que las administraciones locales participan únicamente en el gasto en educación secundaria (17.2 % en promedio con tendencia ascendente) y en educación superior (2.4 %). Incluyéndose éste como un problema a resolver, ya que, mientras más centralizado es el gasto con más ineficiencia se lo realiza.

Dados los inconvenientes en la asignación de los recursos para los distintos sectores, en la Pro-forma Presupuestaria del 2002, se ha puesto especial énfasis en la autogestión. De hecho el manual de políticas presupuestarias de la Pro forma del 2002 fue elaborado teniendo como objetivo el impulso a las instituciones para que generen sus propios recursos²⁰.

Ésto se puede observar en el siguiente gráfico:

Gráfico #2.6



Fuente: Diario El Comercio, Pág. B4, "La Autogestión rendirá más", 24 de Septiembre del 2001.
 Elaboración: Carlos Molina Gavilanes.

Cuadro #2.6

La Autogestión Rendirá Más		
(en millones de dólares)		
Instituciones	2001	2002
Legislatura	0,0	0,0
Jurisdiccional	0,0	2,6
Administrativo	9,4	0,2
Ambiente	3,2	5,1
Asuntos Internos	39,0	72,6
Defensa Nacional	0,04	64,7
Asuntos del Exterior	7,5	11,4
Finanzas	0,6	1,0
Educación	3,9	30,2
Bienestar Social	0,04	6,0
Trabajo	2,5	3,3
Salud	2,9	26,6
Agropecuarios	3,2	61,7
Energía y Minas	2,9	10,3
Comercio	1,3	4,2
Turismo	1,7	0,0
Comunicaciones	0,06	57,8
Vivienda	0,01	7,0
Otros Organismos	0,9	2,4

Fuente: Diario El Comercio, Pág. B4, "La Autogestión rendirá más", 24 de Septiembre del 2001
Elaboración: Carlos Molina Gavilanes.

Claramente se observa que el Ministerio de Educación tiene presupuestado para este año recaudar por autogestión 3.9 millones de dólares; sin embargo, para el 2002 tiene presupuestado recaudar por autogestión la cantidad de 30.2 millones de dólares. Una diferencia de 26.3 millones de dólares. Cabe preguntarnos, ¿Cómo el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) puede recaudar esa diferencia?. Pues, la respuesta, usando un poco de lógica no es tan difícil. La única manera es cobrando (aunque ya lo hace, asumo que se incrementarán las tarifas) por la venta de los servicios educativos; puede ser por medio de tasas, contribuciones o algún otro artilugio. Por tanto, el padre de familia que se sirve del sistema público tiene

inexorablemente que esperar un aumento en las tarifas de la 'educación pública gratuita' que brinda el Estado en el próximo año.

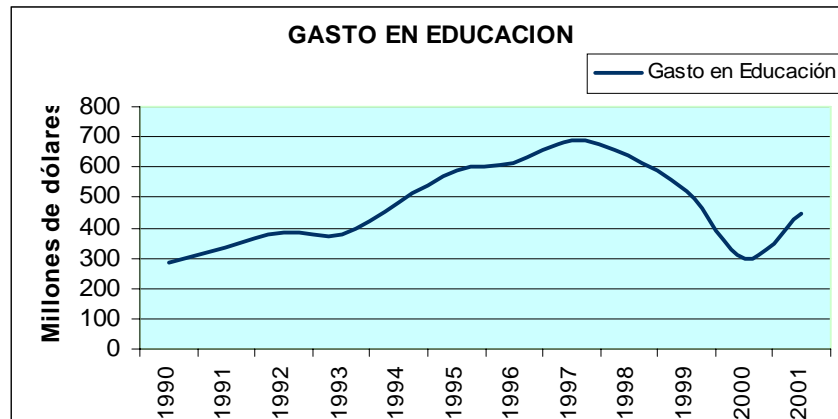
2.3.1 ¿MAYOR GASTO IMPLICA MEJOR EDUCACIÓN?

El principal argumento esgrimido por el establishment educativo para justificar los problemas inherentes en el sector, es que, éstos son resultado de la limitada asignación de recursos por parte de las autoridades estatales. Esta creencia está profundamente arraigada en el ecuatoriano común, por tanto, cuando se buscan alternativas para mejorar el sistema educativo ecuatoriano, se concluye rápidamente que la solución de todos los males es el aumento del presupuesto educativo. Empero, no se evidencia una relación directa entre un mayor gasto educativo y una mejor calidad educativa, ya que en los últimos años el monto del gasto se ha incrementado, pero dadas las ineficiencias del sistema educativo público²¹, la calidad de educación impartida, no ha mejorado como evidencian las pruebas APRENDO²². Y, no ha mejorado, debido a que los incentivos para la eficiencia no existen, por tanto, no puede esperarse que con el simple aumento del presupuesto en educación mejore la calidad. Para modificar la calidad debe modificarse el orden público educacional establecido.

“...Basados en numerosos estudios y en su propio trabajo, la conclusión de Chubb y Moe (1990) es que dar a las escuelas más dinero no necesariamente mejora su performance. Las escuelas que producen buenos resultados académicos, medidos por el Test de Aptitud Escolar estandarizado, tienen cerca de un 20% más de recursos que las de baja performance. Pero cuando se realizan ajustes por variables como grupo social y aptitud del estudiante, esta aparente conexión causal se quiebra. Más aun, las escuelas privadas gastan menos por alumno que las escuelas públicas y tienen mejor performance [...] Concluyen, Chubb y Moe, su argumento de la siguiente manera: ‘En nuestra opinión, los problemas de performance de las escuelas públicas tienen poco o nada que ver con el financiamiento inadecuado, y no pueden ser mejoradas escarbando más hondo en el bolsillo público’...”²³.

En el gráfico #2.7, que representa el Gasto en Educación, se puede observar que de 1996 a 1997 existió un incremento, de hecho en 1997 el GPE alcanzó su punto más alto con 689.8 millones de dólares.

Gráfico #2.7



Fuente: Banco Central del Ecuador, boletines
Elaboración: Carlos Molina Gavilanes.

En relación a 1996, el gasto en educación se incrementó en un 13% para 1997; sin embargo, al comparar las pruebas APRENDO 96 y 97, los resultados son:

- APRENDO 96: en Castellano a nivel nacional para segundo, sexto y noveno grado las calificaciones sobre 20 puntos fueron: 10.43, 11.15 y 12.86 respectivamente. Mientras que en APRENDO 97 las calificaciones promedio (sobre 20 puntos) a nivel nacional en las pruebas de lenguaje para tercero, séptimo y décimo año fueron: 8.24, 9.31 y 11.17 respectivamente.

En APRENDO 97 se evidencia una disminución en el puntaje obtenido en las pruebas en relación a APRENDO 96, aún cuando, existió un incremento del 13% en el gasto educativo, en general, la calidad educativa en castellano medida por la prueba APRENDO disminuyó.

- Por otro lado, APRENDO 96, en Matemática, las calificaciones promedio a nivel nacional fueron: para segundo grado 9.33, en sexto grado 7.17 y en noveno grado 7.29. Mientras que, en APRENDO 97, las calificaciones promedio de Matemática a nivel nacional fueron: para tercer año 7.21, en séptimo año 4.86 y en décimo año 5.35.

Estos datos nos muestran, como se mencionó anteriormente, que aún cuando de 1996 a 1997 se incrementó el gasto en educación, las pruebas APRENDO evidencian que, en lugar de mejorar las calificaciones obtenidas por el estudiantado, en general, los resultados empeoraron. Por tanto, la calidad de la educación medida por las pruebas APRENDO disminuyó de 1996 a 1997, lo que implica que aún cuando se incrementó el gasto educativo, existieron factores adicionales que mermaron el efecto positivo de un aumento del gasto en educación. Por tanto, si bien el incremento del presupuesto educativo es un factor necesario no es suficiente para mejorar la calidad educativa, también deben interactuar los incentivos individuales e institucionales, como un círculo virtuoso hacia la mejora de la cantidad de aprendizaje por alumno.

Al respecto, Fundación Ecuador (1995) aserta lo siguiente: *“...la cantidad de aprendizaje depende de factores pedagógicos, financieros y demográficos. En el caso de los factores pedagógicos, la ingeniería pedagógica está bien entendida, pero supeditada a la productividad de los insumos. Es aquí donde ocurren los problemas de sustentabilidad, puesto que la productividad de los insumos humanos (maestros, administradores, padres de familia) en la producción de educación está íntimamente ligada a los incentivos personales e institucionales prevalentes en el sistema ...”*.

Un aumento del presupuesto educativo (en la situación actual) no mejoraría la calidad de la educación, ya que, puede ser neutralizado el efecto positivo del aumento del gasto, por un incremento de la ineficiencia provocados por aumentos en el costo marginal de los insumos (por ejemplo los salarios de los profesores).

Fundación Ecuador (1995) nos recuerda: *"... los aumentos salariales masivos autorizados durante la administración de Jaime Roldós, no resultaron en incrementos apreciables en la calidad de la educación fiscal..."*.

Pues, efectivamente, dado el sistema actual de remuneraciones (que no premia el buen desempeño), un aumento del presupuesto que se limite a aumentos de salarios, encarece el costo marginal de insumos, sin que necesariamente produzca un incremento de la productividad de los insumos, lo que merma el efecto positivo del aumento del presupuesto educativo.

Mientras nuestros hacedores de políticas educativas no tomen en cuenta los incentivos como herramientas para mejorar la calidad, el orden educativo establecido va a dar siempre como resultado permanente un mal servicio, que se traduce en un bajo nivel de educación. Lo que conduce a que, el sector educativo ecuatoriano deambule sempiternamente por la mediocridad.

"... En los últimos cuarenta años, la cantidad de dinero gastada por niño en las escuelas públicas, ajustada por inflación se ha multiplicado cerca de cuatro o cinco veces, pero ustedes no encontrarán una sola persona aquí o en otra parte que diga que la calidad de la educación ha aumentado cuatro o cinco veces. Por el contrario, la calidad de la enseñanza ha bajado...."²⁴.

2.4 EDUCACIÓN PÚBLICA: ¿REALMENTE ES GRATIS?

La obligación que tienen los gobiernos de proporcionar “educación pública gratuita” surge de nuestra Constitución Política, que en el Art. 67 dice:

“... **La educación pública será** laica en todos sus niveles; **obligatoria** hasta el nivel básico, y **gratuita** hasta el bachillerato o su equivalente [...] En los establecimientos públicos se proporcionarán, sin costo, servicios de carácter social a quienes los necesiten. Los estudiantes en situación de extrema pobreza recibirán subsidios específicos...”²⁵.

La constitución explícitamente especifica que la educación pública será ‘obligatoria’ hasta el nivel básico y ‘gratuita’ hasta el bachillerato. La obligación y la gratuidad es una relación que se ha mantenido en la mayoría de nuestras constituciones; ya que, imponiendo obligatoriamente la educación, cada vez se hizo más complicado cobrar por ésta. Según la pirámide de Kelsen²⁶ (que define la jerarquía de las leyes), nos dice que la Constitución prevalece sobre cualquier norma legal. Y, cualquier disposición que la contradiga, no tiene valor alguno.

Art. 272: “... La Constitución prevalece sobre cualquier otra norma legal [...] Las disposiciones de leyes orgánicas y ordinarias, decretos-leyes, decretos, estatutos, ordenanzas, reglamentos, resoluciones y otros actos de los poderes públicos, deberán mantener conformidad con sus disposiciones y no tendrán valor si, de algún modo, estuvieren en contradicción con ella o alteraren sus prescripciones...”²⁷.

Siendo evidente, observando estas breves referencias de la Constitución, cual es el peso que tienen los edictos Constitucionales. Ergo, todo gobierno, en su agenda, tiene la disposición (obligado por la Constitución) de brindar ‘educación pública gratuita’; por supuesto, algunos en mayor medida que otros.

De este compromiso Constitucional surgen las preguntas: **¿Realmente la Educación es Gratuita?**; si no es gratis: **¿Quién paga por ella?**

El responder estas preguntas es de vital importancia para tomar conciencia del real costo de la educación pública; eliminando de esta manera, esa actitud irresponsable

de quitarle importancia a los verdaderos costos para el Estado²⁸ que representa la 'educación pública gratuita'. Chelminski (2000)²⁹ define esta actitud como “...una Verdadera Falta de Conciencia Social...”.

Por la ciencia económica sabemos que no existe desayuno gratis, que los medios de producción son escasos y que tienen un costo. Por tanto, **puedo asegurar con un cien por ciento de certeza que la “EDUCACIÓN PÚBLICA NUNCA FUE, NI SERÁ GRATUITA”.**

El brindar educación implica el uso de recursos (medios de producción) tales como: maestros, edificios, muebles, materiales didácticos, en fin, un sin número de medios, los cuales tienen un costo. La pregunta que surge por simple lógica es: ¡Si la Educación Pública tiene un costo! ¿Quién paga por ella?.

Está muy difundida la creencia de que los programas Gubernamentales (como por ejemplo el de Educación) no tienen costo para los individuos de menos recursos. Además, se cree que el Estado es una Institución que posee infinidad de recursos, los cuales los obtiene sin incomodar a ningún individuo de la sociedad³⁰. Lamento informar, para descontento de muchos, que estas creencias no dejan de ser embustes esgrimidos por algunos. Estas creencias son totalmente falsas.

Para fundamentar esta afirmación, considero pertinente explicar cómo financia un Gobierno sus actividades. Generalmente, los Gobiernos sólo tienen tres formas de financiamiento: **Impuestos, Deuda e Inflación.**

En el caso particular del Ecuador, el 9 de Enero del 2000, el presidente de aquel entonces Jamil Mahuad anuncia la dolarización oficial de la Economía Ecuatoriana³¹, debido a esta medida se elimina la facultad del gobierno de utilizar la Inflación como medio de financiamiento del Gobierno Ecuatoriano.

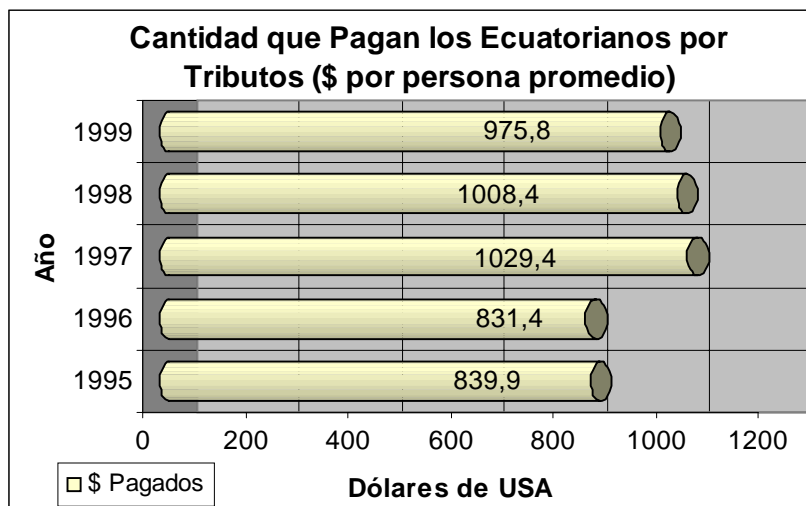
Ergo, el gobierno ecuatoriano sólo tiene dos maneras para financiarse: Impuestos o Deuda. Ambas maneras implican que los ciudadanos en general paguen al Estado tributos hoy (vía impuestos) o mayores tributos en el futuro (vía deuda).

Sin más detalles, resulta obvia la respuesta a tan enigmante pregunta: **¿Quién paga la ‘educación pública gratuita’?** Pues, **¡TODOS LOS ECUATORIANOS!**; ya que, TODOS pagamos impuestos, en mayor o menor medida.

Tanto el empresario con muchos recursos (por medio de impuesto a la renta, IVA, Consumos especiales, etc, etc...) como el individuo que casi no tiene recursos (por medio de sobrepagos que paga en productos cuyas industrias están protegidas por aranceles elevados) pagan impuestos de alguna u otra manera, nadie se escapa de pagar.

En el diario “El Comercio” de la ciudad de Quito se mostró un gráfico que representa la cantidad de tributos que pagan los ecuatorianos en promedio:

Gráfico #2.8



Fuente: Diario “El Comercio”, Lunes 9 de Julio del 2001
Elaboración: Carlos Molina Gavilanes.

Relacionándolo con la Educación pública, el padre promedio también es contribuyente, lo que significa que éste de hecho está pagando por la educación supuestamente gratuita de su hijo. Adicional a esto los padres que hacen uso del sistema de 'educación pública gratuita' tienen que pagar el valor de una matrícula (Según el Ministerio de Educación y Cultura este valor no debe exceder los 11 dólares en los establecimientos públicos, ¡y el mandato constitucional de proporcionar educación gratuita, donde queda!), comprar útiles escolares y usualmente comprar obligatoriamente rifas u otras formas de financiamiento (como venta exclusiva de los uniformes) de los planteles públicos³².

Este gasto se cuantificó en la encuesta de condiciones de vida de 1994, con los siguientes resultados:

Cuadro #2.7

Gasto Familiar en Educación Primaria por Tipo de Platel (en dólares por familia)			
Tipo de Gasto	Escuela Fiscal	Escuela Municipal	Escuela Fiscomisional
Matrícula (anual)	10,21	3,05	26,93
Uniformes (anual)	17,12	7,09	38,38
Textos y Útiles Escolares (anual)	12,84	12,14	38,77
Pensión (mensual)	4,59	4,27	20,47
Transporte (mensual)	9,22	9,11	41,94
TOTAL	53,98	35,66	166,49

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (1994), Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INEC), el tipo de cambio utilizado para la conversión de sucres a dólares fue el promedio del período (1994) en el mercado libre de cambios: 2.196,2 por dólar.

Elaborado por: Carlos Molina Gavilanes.

Demostrando, una vez más que la educación pública 'no' es gratis, tiene costos que en parte los asumimos todos (vía impuestos) y en parte el propio beneficiario (vía matrículas, útiles, etc...).

West (1994) reflexionando sobre el tema de la educación pública gratuita nos dice:

“...No puede argumentarse que, en ausencia del sistema actual (de educación pública), el típico padre de familia/contribuyente no podría pagar las tasas en escuelas privadas para lograr el equivalente de lo que ya obtiene por medio de escuelas públicas, ya que, reiteramos, el contribuyente típico es el principal proveedor de los fondos para la mayor parte de la educación ‘gratuita’ que actualmente recibe. [...] Podría argumentarse que los muy pobres, digamos el 5% de la población con menores ingresos, nunca aportarían, en toda su vida, con sus impuestos directos e indirectos, recursos suficientes para financiar una educación ‘gratuita’. Los pobres, sin embargo, suelen recibir una educación de muy mala calidad en las escuelas públicas. [...] En todo caso, aunque se pudiera demostrar que los pobres no podrían pagar el equivalente de la mala educación que ya reciben, esto sólo constituye un argumento en favor de una intervención del gobierno delimitada a este segmento de la población.[...] No justifica la educación oficial ‘gratuita’ para los ricos y las clases medias³³.”

NOTAS DEL CAPÍTULO # 2

¹ Citado en Education, free and Compulsive, Murray N. Rothbard, Center for Independent Education, Pág.19.

²Agradezco al “Archivo Histórico de Guayaquil”, ya que sin su colaboración para obtener los libros adecuados no hubiese sido posible la elaboración de este subtema. Los libros utilizados para elaborar “Historia de la Educación Ecuatoriana” principalmente son los siguientes:

- Resumen Histórico del Ecuador, Gonzalo Orellana.
- La Educación Siglo XX, Bulletin, tomo 28, #3.
- Rocafuerte y la Educación Pública, Darío Guevara.

³ Tobar, Julio. "Apuntes para su Historia: La Instrucción Pública de 1830 a 1930": Archivo Histórico de Guayaquil.

⁴ Op. Cit.

⁵ Ibidem.

⁶ El objetivo principal de la Declaración Mundial sobre Educación para Todos (Jomtien, marzo de 1990) es satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje de todos los niños, jóvenes y adultos.

⁷ Para información sobre Ayn Rand se puede acceder a: www.aynrand.org

⁸ “El Derecho de Enseñar y Aprender”; Benegas Lynch (h) y Martín Krause, revista Libertas, Argentina.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Constitución Política de la República del Ecuador.

¹¹ Ibidem.

¹² Ibidem.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Para un análisis más detallado ver: Lidia Duran Ortega, “Los Costos Escondidos de la Acción del Gobierno”, Ideas de Libertad #8, IEEP.

¹⁵ Carlos Paladines, “Más allá de la Utopía Educativa Moderna”, Bull.Inst.fr.études andines, 1999, Pág.435.

¹⁶ Virginia Fierro-Renoy, “Inversión en Educación: Tema con Implicaciones de Política Económica”: Banco Central del Ecuador.

¹⁷ Ibidem, Pág. 7.

¹⁸ La literatura sobre el tema enumera en importancia de la siguiente manera: Educación básica, Educación secundaria y Educación superior, ver capítulo 1.2.2 de esta tesis.

¹⁹ Op.cit. Pág.8.

²⁰ Diario El Comercio, Pág. B4, "La Autogestión rendirá más", 24 de Septiembre del 2001.

²¹ Para un estudio más detallado de las ineficiencias del sistema educativo público ecuatoriano ver capítulo 3.2 de esta tesis.

²² Ver capítulo 3.1 de esta tesis.

²³ Citado en "El Derecho De Enseñar y Aprender", Alberto Benegas Lynch (h) y Martín Krause, Pág. 30.

²⁴ Milton Friedman, The Commonwealth Club of California, San Francisco, 7 de agosto de 1992.

²⁵ El negreado es mío: Op.cit.

²⁶ Este esquema sobre la jerarquía de las leyes apareció en el Diario El Comercio, citando como fuente a la Constitución.

²⁷ Op.cit.

²⁸ Especificando: El costos de cualquier acción Estatal recae sobre todos los ciudadanos, ya que el Estado se financia por medio de impuestos que pagan los ciudadanos.

²⁹ Vladimir Chelminski, Director Ejecutivo de la Cámara de Comercio de Caracas.

³⁰ Para obtener una explicación más detallada acerca de esta paradoja, ver el magnífico ensayo del célebre economista francés Frederic Bastiat llamado "Gobierno". Frederich von Hayek premio Nobel de Economía 1974 se refería a Bastiat como "Un Genio".

³¹ Para ahondar en detalles acerca de la Dolarización en el Ecuador ver: Franklin López, "Dolarización Oficial en Ecuador", Instituto Ecuatoriano de Economía Política. Franklin López, ¿Por qué y cómo dolarizar?, Escuela Superior Politécnica del Litoral. Pablo Lucio Paredes, "El Libro de la Dolarización".

³² Sobre este tema puede verse: Diario "El Comercio", Miércoles 5 de Septiembre del 2001, Pág. C2, Educación: Más denuncias por los Cobros.

³³ "La Educación y el Estado", Edwin G. West, Unión Editorial, Pág. 9-10.

CAPÍTULO 3

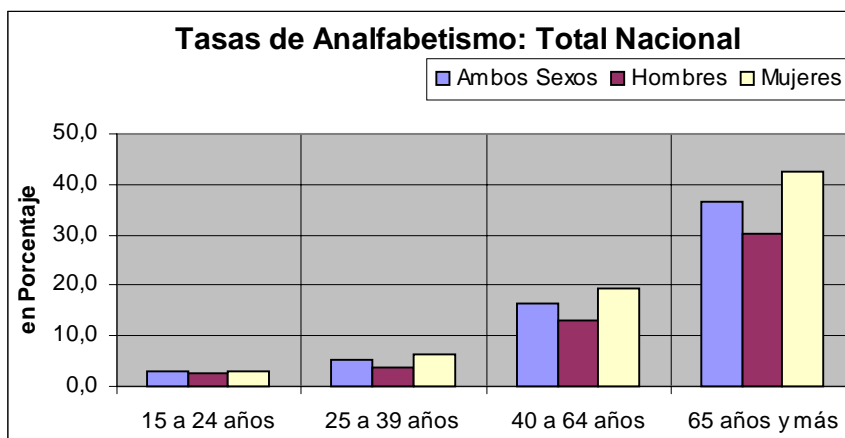
3. PRODUCCIÓN PÚBLICA DE EDUCACIÓN: CASO ECUATORIANO.

El evidente estado de crisis de la educación ecuatoriana, ha ocasionado que este hecho sea aceptado por la mayor parte de los actores sociales. Principalmente los problemas se centran en la educación pública, que aproximadamente incluye al 80% de la población estudiantil. Se pueden identificar las consecuencias de éste sistema, como por ejemplo: altas tasas de repetición y deserción, falta de especialización en los docentes (lo que detiene la acumulación de capital humano), un currículo que no se adapta a los requerimientos de los demandantes (alumnado y padres de familia), bajo rendimiento escolar, entre otros. Tratar de esclarecer las causas de todos estos problemas, debería orientar a los hacedores de políticas educativas a establecer reformas que endilguen el sistema en la senda de la eficiencia. Definitivamente, se debe reconocer que el cambio en el sistema se debe dar en el campo de las políticas educativas (por esto enfatizo en los hacedores de políticas educativas), ya que la problemática excede las técnicas pedagógicas (técnicas bien entendidas desde hace largo tiempo), debido a que dichas reformas afectarían al establishment educativo, que actualmente se beneficia del status quo.

Una de las principales metas del sistema educativo público, es erradicar el analfabetismo en el país (Art.67 – Carta Magna), una evolución reciente de esta variable se presenta a continuación: A pesar de los importantes esfuerzos realizados en materia de campañas de alfabetización, el nivel de analfabetos para 1998 a nivel nacional en las zonas urbanas fue del 5% y en las zonas rurales del

17.9%. Estos resultados no muestran una mejora de los obtenidos en 1990¹; pues en aquel entonces, en las zonas urbanas el 4% de la población era analfabeta, mientras que en las zonas rurales el 17%. Sin embargo, los niveles de analfabetismo entre los individuos que se encuentran en edad escolar (15 a 24 años) son bajos, a saber, 1.7% en el área urbana y 4.6% en el área rural. Ésto se puede observar en el siguiente gráfico:

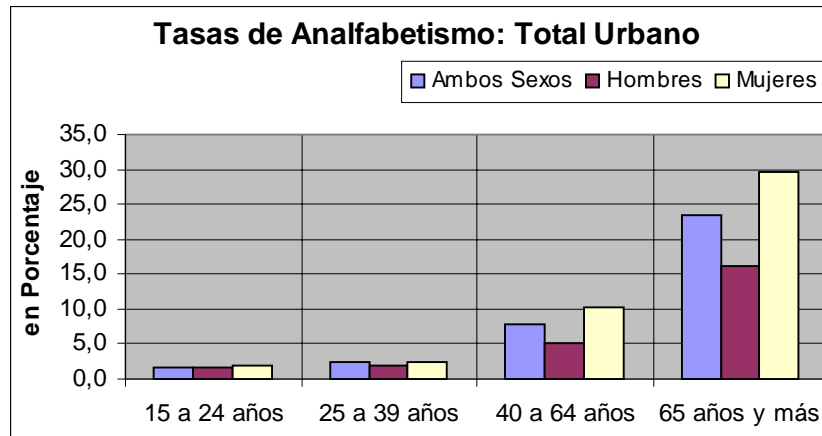
GRAFICO #3.1



Fuente: Encuestas de condiciones de vida en el Ecuador, ECV-98, INEC
Elaboración: Carlos Molina Gavilanes.

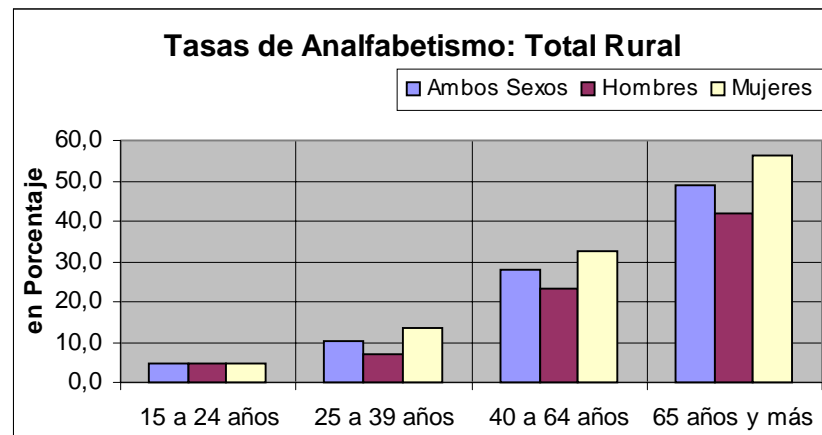
Se observa que la tasa de analfabetismo a nivel nacional en el caso de las mujeres del grupo de 65 años o mayores es el más elevado, situándose en 42.7%. Mientras que la tasa de analfabetismo a nivel nacional en hombres en éste mismo grupo es de 30.3%. Lo que es evidente, es que la tasa de analfabetismo a nivel nacional descende de manera directa a la edad; así, entre la población de 15 a 24 años, la tasa de analfabetismo en hombres es de 2,7%, mientras que en mujeres es del 3,0%. Con estos resultados a nivel nacional, se puede esperar este mismo comportamiento por edades en el área urbana y rural. De hecho, en los gráficos siguientes se muestran los resultados para el área urbana y rural:

GRAFICO #3.2



Fuente: Encuestas de condiciones de vida en el Ecuador, ECV-98, INEC
Elaboración: Carlos Molina Gavilanes.

GRAFICO #3.3



Fuente: Encuestas de condiciones de vida en el Ecuador, ECV-98, INEC
Elaboración: Carlos Molina Gavilanes.

Se puede observar en los gráficos que existe una diferencia significativa entre las tasas a nivel urbano y rural. Esta situación se explica en alguna medida por la diferencia histórica entre la ciudad y el campo en el acceso a la educación.

En los tres casos, se observa que las tasas de analfabetismo en las mujeres es mayor a la de los hombres. Con excepción de los grupos de edad de 15 a 24 años, en el cual la brecha disminuye y en algunos casos se revierte².

Por otro lado, un segundo objetivo fundamental del sistema público de educación siempre ha sido, que el sistema beneficie a la mayor parte de individuos posible, en especial los de menos recursos económicos, esto se refleja en la tasa de cobertura. Por tanto, la cobertura de la educación formal, representada por la tasa de matriculación, en los 90's destaca por alcanzar alto nivel entre los grupos de edad de 6 a 11 años, edad en la cual se debe cursar el nivel primario. De hecho, el total nacional de matriculación alcanza el 94.1%; la misma variable en el área urbana alcanza 96.7%, mientras que en el área rural 90.8%. Haciendo una diferenciación por género, se observa que en el grupo de edad que corresponde al nivel primario, las mujeres en todos los casos (T.Nacional, T.Urbano, T.Rural) alcanzan una mayor tasa de matriculación, ésto puede observarse en el siguiente cuadro:

CUADRO #3.1

TASAS DE MATRICULACION			
En porcentaje (%)			
Grupos de Edad	NACIONAL		
	TOTAL	URBANO	RURAL
6 a 11 años			
Ambos sexos	94,1	96,7	90,8
Hombres	92,5	95,3	88,9
Mujeres	95,7	98,0	92,8

Fuente: Encuestas de condiciones de vida en el Ecuador, ECV-98, INEC
Elaboración: Carlos Molina Gavilanes.

Si bien, en el grupo de edad que corresponde al nivel primario (6 a 11 años) la tasa de matriculación es elevada, tanto en el área urbana como en el área rural, en el grupo de edad que corresponde al nivel medio (12 a 17 años) se observa una menor asistencia a los establecimientos educativos. Así, la tasa de matriculación total nacional para ambos sexos es de 71.3%; la misma variable en el área urbana y rural

es 83% y 57.7% respectivamente. Lo que muestra una disminución significativa en relación a la tasa de matriculación del nivel primario.

También se puede observar en el siguiente cuadro que la brecha que separaba a hombres y mujeres va disminuyendo. En el área rural la tasa de matriculación de los hombres supera al de las mujeres; mientras que en el área urbana la tendencia del nivel primario se mantiene:

CUADRO #3.2

TASAS DE MATRICULACION			
En porcentaje (%)			
Grupos de Edad	NACIONAL		
	TOTAL	URBANO	RURAL
12 a 17 años			
Ambos sexos	71,3	83,0	57,7
Hombres	71,4	82,4	58,2
Mujeres	71,1	83,7	57,2

Fuente: Encuestas de condiciones de vida en el Ecuador, ECV-98, INEC
Elaboración: Carlos Molina Gavilanes.

Por otro lado, aún cuando, gran parte del presupuesto educativo se destina al nivel superior, la tasa de matriculación total a nivel nacional alcanza sólo 25.8%. Se puede observar una diferencia significativa en el porcentaje del área urbana y rural, lo cual se puede explicar, como se mencionó anteriormente, por la menor facilidad de acceder a centros educativos en el área rural y el diferente tipo de labores que se realizan para vivir.

Además, la tasa de matriculación de las mujeres en el área rural es superior a la de los hombres, 16.9% y 14.2% respectivamente. Mientras que en el área urbana la tasa de matriculación de los hombres es superior al de las mujeres, como se puede observar en el siguiente cuadro:

CUADRO #3.3

<u>TASAS DE MATRICULACION</u> En porcentaje (%)			
Grupos de Edad	NACIONAL		
	TOTAL	URBANO	RURAL
18 a 24 años			
Ambos sexos	25,8	32,4	15,5
Hombres	25,2	33,1	14,2
Mujeres	26,3	31,7	16,9

Fuente: Encuestas de condiciones de vida en el Ecuador, ECV-98, INEC
Elaboración: Carlos Molina Gavilanes.

Se observa claramente que las tasas de matriculación decrecen a medida que la población aumenta en edad; así, sólo una de cada cuatro personas en edad para cursar el nivel superior continúa sus estudios. Además, en los tres grupos de edades la tasa de matrícula en el área rural es significativamente menor que en el área urbana; acentuándose a medida que el nivel de instrucción se incrementa. El sector privado tiene pocas posibilidades de poder incursionar en esta área, debido a que el actual sistema implica una presencia de cobertura educativa estatal, además, la paupérrima situación de las familias campesinas y los elevados costos de educación para el campesino, limitan la iniciativa privada. Así, sólo el 7% de los alumnos en el área rural se educan en instituciones privadas; mientras, que el 27% del alumnado urbano se educan en instituciones privadas.

Como se ha mencionado, el nivel de matrícula en el nivel primario es elevado, mientras que a medida que el nivel de instrucción se incrementa, el nivel de matriculación decrece; ésto implica un grave problema si tomamos en cuenta que el 34.7% de la población en edad escolar (6 a 24 años) no se ha matriculado en alguna institución educativa. Las razones pueden ser muchas, pero, algunas de las

principales, tanto en el área urbana como en la rural se presentan en el siguiente cuadro:

CUADRO #3.4

Población de 6 a 24 Años, Según Sexo y Razones de no Matriculación						
Razón de No Matriculación	TOTAL		URBANA		RURAL	
	No. Población	%	No. Población	%	No. Población	%
Ambos Sexos	1.598.676	100	755.474	100	843.202	100
Edad	16.030	1	4.377	0,6	11.652	1,4
Costos	379.671	23,7	155.169	20,5	224.501	26,6
Trabajo	500.102	31,3	264.702	35	235.400	27,9
Labores Domésticas	175.929	11	95.373	12,6	80.556	9,6
Terminó Estudios	43.067	2,7	28.014	3,7	15.053	1,8
No le Interesa	203.601	12,7	88.635	11,7	114.426	13,6
Enfermedad	53.727	3,4	27.166	3,6	26.561	3,2
Falta de Establecimientos y Profesores	61.585	3,9	3.278	0,4	58.307	6,9
Distancia y transporte	26.738	1,7	3.465	0,5	23.274	2,8
Otros	138.767	8,7	85.296	11,3	53.471	6,3

Fuente: Encuestas de condiciones de vida en el Ecuador, ECV-98, INEC
Elaboración: Carlos Molina Gavilanes.

Se observa que una de las principales causas de la no matriculación se debe a motivos laborales. El 31.3% de individuos en edad escolar, justifica su no matriculación por causas de trabajo; mientras que el 23.7% se justifica debido al alto

costo de acceder a la educación. Esto puede ser explicado en buena medida, debido a que la oferta educativa actual es nada flexible, o sea, no se adapta a las necesidades de la demanda (por carecer de información relevante). Por ejemplo, en el área rural, las labores son diferentes que en el área urbana; por tanto, la oferta educativa en el área rural debe tener características adecuadas para adaptarse a las necesidades de los que demandan educación en el sector rural. Esto resulta imposible bajo el sistema de educación pública vigente, lo que puede justificar en buena medida el 31.3% de no matriculación por causas laborales. Sin duda, la población que acude a la educación pública es en su mayor parte de escasos recursos y, por tanto, a algunos les resulta demasiado oneroso continuar con la educación (tomando en cuenta que el gasto familiar anual en escuela fiscal es aproximadamente de 50 dólares³); sin embargo, hay que destacar que en el Ecuador existe un monopolio educacional público que no permite que los costos disminuyan. Ya que un principio fundamental que permite disminuir el precio de un servicio y mejorar su calidad es la 'Competencia', que se destaca por su ausencia en el sistema público educativo ecuatoriano. Este alto costo educativo ocasiona una pérdida del 23.7% de individuos que no se matriculan.

La falta de interés por parte de los individuos también representa una variable significativa; en el área rural al 13.6% de la población en edad escolar no le interesa matricularse en ninguna institución educativa, mientras que el área urbana al 11.7% no le interesa. Esto puede ser ocasionado debido a que el plan de estudios impartido no colma las expectativas de este grupo de individuos. Y, dado que el Estado impone un plan de estudios (ya que el Estado provee uniformemente educación) único; este grupo de individuos muy difícilmente (en el sistema actual) podrá encontrar alternativas (este problema se lo puede definir como la 'relevancia

del currículo'). Por ejemplo, a la mayoría de los habitantes del área rural les resultaría más interesante materias relacionadas con la composición química de las tierras de sembrado para que sean aptas para diversos tipos de cultivos, que cualquier otra relacionada con el sector industrial.

Un hecho destacable es que el acceso a planteles educativos no representa una causa significativa para la no matriculación; en total el 3.9% de la población afirma que por este motivo no se matriculó, confirmando que el problema de educación pública ecuatoriana es de calidad y no de acceso. Sin embargo, es evidente una diferencia marcada entre el área urbana y el área rural, manteniéndose la tendencia histórica de que en el área rural existe mayor dificultad de acceder a la educación. Así, en el área urbana apenas el 0.4% de la población en edad escolar justifica su no matriculación por la falta de establecimientos educativos; mientras que en el área rural el 6.9% afirma que no se matriculó por falta de establecimientos educativos.

Empero, como se mencionó al principio de este capítulo el sistema educativo ecuatoriano presenta ineficiencias que se evidencian con: altas tasas de repetición y deserción, falta de especialización en los docentes (lo que detiene la acumulación de capital humano), un currículo que no se adapta a los requerimientos de los demandantes (alumnado y padres de familia), bajo rendimiento escolar, entre otros. Entonces, a pesar de que el sistema educativo público ecuatoriano ha alcanzado tasas de matriculación considerables (al menos en el nivel primario), la persistente ineficiencia en el sistema se refleja primordialmente en la tasa bruta de escolaridad y en las altas tasas de repetición y deserción. Al respecto Fundación Ecuador (1996) afirma: *"...En Ecuador la educación se considera de baja calidad porque las expectativas de la población exceden lo que el sistema educativo ofrece en la*

realidad, en particular en dos áreas principales: en su eficiencia, reflejada en el bajo rendimiento del sector educativo, y en la falta de relación con el mercado de trabajo...”

De hecho, para un estudiante promedio, le toma 7.7 años terminar el nivel primario que consta de 6 años⁴, lo cual representa una ineficiencia del 28%⁵; o sea, tiene un retraso en la edad escolar equivalente al 28%. La tasa bruta de escolaridad para Ecuador en el nivel primario es aproximadamente 120%⁶. Sin embargo, Fundación Ecuador (1995) afirma que este dato agregado no refleja aspectos críticos de la tasa bruta para primer y segundo grado de primaria, ya que según sus cálculos, la tasa bruta de escolaridad de primer grado de primaria es de 186%, 122% para segundo grado de primaria y en promedio para el nivel primario 123%. Esto muestra claramente que el problema al cual nos enfrentamos no es de acceso, sino de calidad. El que en primer grado de primaria exista 186% de matrícula significa que, el número de alumnos matriculados en este grado es mucho mayor (casi el doble) que la población en edad escolar correspondiente para este grado; existe una sobre-matrícula. En relación a la sobre-matrícula, estudios internacionales han mostrado que se debe en gran parte a una alta tasa de repitencia, que a su vez es consecuencia de una baja calidad educativa (sobre todo en los primeros grados), mas no, problemas de matrícula tardía o temprana⁷.

Al respecto Fundación Ecuador (1996) afirma: *“...en general en promedio, de cada 100 niños que se matriculan en primer grado, en las zonas rurales solamente 36 terminan la primaria [...] En el área urbana la relación sube al 73%. [...] En el nivel secundario sólo un 40% de los niños ecuatorianos completan, o sea que un 60% entran al mercado de trabajo sin haber completado la secundaria. A su vez, de cada 100 niños que terminan la escuela en la zona rural, donde hay una gran cantidad de*

alumnos que trabajan en actividades agrícolas, sólo 20 ingresan al ciclo básico [...] Un tercio de los alumnos que ingresan al ciclo básico pierden el año, esto es, son reprobados y no hay mayores diferencias entre lo rural y lo urbano...”

La deserción escolar es uno de los problemas más evidentes, puesto que los alumnos ingresan a la institución educativa y desertan antes de culminar su período; según la UNESCO 1999 la deserción escolar alcanza 14.9% en el área urbana y 5.8% en el área rural⁸.

En el siguiente cuadro se puede observar las razones de no asistencia de la población en edad escolar, o sea 6 a 24 años:

CUADRO #3.5

Población de 6 a 24 Años, Según Sexo y Razones de no Asistencia						
Razón de No Asistencia	TOTAL		URBANA		RURAL	
	No. Población	%	No. Población	%	No. Población	%
Ambos Sexos	692.927	100	393.235	100	299.692	100
Se retiró	60.952	8,8	49.513	12,6	11.439	3,8
Enfermedad	278.625	40,2	154.107	39,2	124.518	41,5
Labores Domésticas	18.416	2,7	10.610	2,7	7.806	2,6
Paro o Huelga	78.556	11,3	18.303	4,7	60.253	20,1
Falta de Dinero	8.714	1,3	7.388	1,9	1.326	0,4
Trabajo	33.341	4,8	26.028	6,6	7.313	2,4
No le interesa	15.069	2,2	9.171	2,3	5.898	2
Mal clima	110.128	15,9	61.144	15,5	48.984	16,3
Otros	89.125	12,9	56.971	14,5	32.155	10,7

Fuente: Encuestas de condiciones de vida en el Ecuador, ECV-98, INEC
Elaboración: Carlos Molina Gavilanes.

Se observa que la principal razón de no asistencia en el total de la población es el quebranto en la salud; ya que, el 40.2% de la población en edad escolar afirma que

no asistió por enfermedad. Esta misma variable en el área rural alcanza 41.5%; mientras que en el área urbana 39.2%.

El nivel de deserción a nivel nacional alcanza el 8.8%, mientras que en el área urbana y rural, 12.6% y 3.8% respectivamente. Estos datos son consistentes con los obtenidos por la UNESCO, y nos muestran que la población rural una vez que accede a la enseñanza escolar abandona el sistema en menor proporción que la población del área urbana.

Un factor adicional que representa un problema estructural, son las continuas huelgas que realiza la Unión Nacional de Educadores (UNE). El 11.3% del total de la población en edad escolar justifica su no asistencia por las continuas huelgas que realiza el gremio de profesores públicos; en el área urbana y rural esta variable alcanza el 4.7% y 20.1% respectivamente. Es evidente lo grave del problema en el área rural⁹, uniéndose el limitado acceso educativo con la paralización de los docentes que laboran. En el área rural el factor huelga representa la segunda causa de no asistencia; mientras que en el área urbana es la sexta causa de no asistencia. De hecho, la Unión Nacional de Educadores (UNE) cada comienzo de año lectivo reclama un 'buen incremento' de rentas, so pena, la realización de un nuevo paro¹⁰.

Otro grave problema del sistema educativo público ecuatoriano es el bajo rendimiento escolar; que, según datos proporcionados por las pruebas de medición de logros académicos (APRENDO) revelan una crisis de grandes proporciones y una diferencia entre lo fiscal y lo privado, manteniéndose siempre el sector educativo privado en una mejor situación que el público. Por lo amplio del tema, éste se desarrolla en los siguientes sub-capítulos.

3.1 ¿ES EFICIENTE LA PRODUCCIÓN PÚBLICA DE EDUCACIÓN?

En los últimos años pareciese que la preocupación primordial de los gobernantes fuese la de ampliar la cobertura educativa para lograr que el mayor número posible de ecuatorianos tenga acceso al sistema educativo público. Con este afán, las autoridades conferían una menor importancia a la calidad educativa¹¹; por esto, los indicadores que se usaban (para obtener información sobre el sector educativo) eran la cobertura, retención, répitencia y deserción. Siendo éstos útiles para medir cuantitativamente la eficacia del sistema educativo; empero, no dicen nada acerca de su valor cualitativo.

Desde la firma de compromisos internacionales este criterio ha variado, otorgando mayor importancia a la calidad de los resultados que produce el sistema educativo público; esto debido en gran medida al éxito alcanzado en el aumento de la cobertura educativa (sobre todo en el nivel primario) en el país y a compromisos internacionales¹².

Éste cambio en la agenda de nuestros gobernantes, hacía apremiante la elaboración de nuevos indicadores que midieran la calidad de la educación impartida en nuestras escuelas, para poder conocer cual era la real situación en la cual se encontraba el sistema educativo. Ya que, si se quiere mejorar el sistema educativo se debe disponer de información apropiada y confiable para un correcto diagnóstico.

La percepción de que el sistema educativo estaba fallando sobre todo en el sector público era una opinión generalizada (¿Qué escogería un padre de familia que tuviera la posibilidad de elegir entre escuela pública o privada? ¿acaso la pública? pues no, en la mayor parte de los casos elegiría la escuela privada), pero no dejaba

de ser una percepción que si bien podía ser verdad no estaba respaldada por algún estudio sobre el tema (hasta donde tengo conocimiento). Si la educación es de una calidad baja, habría que encontrar cuales son las causas de éste bajo rendimiento, encontrar en qué falla, identificando sus fortalezas y debilidades.

Esta información necesaria fue proporcionada por el Proyecto de Desarrollo, Eficiencia y Calidad de la Educación Básica, EB/PRODEC, que ha emprendido la tarea de institucionalizar (sentando las bases políticas, técnicas, administrativas y logísticas) un sistema nacional de medición de logros académicos, SINMLA, denominado **APRENDO**.

3.1.1 RESULTADOS DE LAS PRUEBAS “APRENDO”

El Gobierno del Ecuador con financiamiento del Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento ejecuta el Primer Proyecto de Desarrollo Social, préstamo 3425-EC, suscrito el 9 de Marzo de 1992, en la ciudad de Washington y declarado elegible el 30 de junio de 1992.

"Educación Básica: Proyecto de Desarrollo, Eficiencia y Calidad (EB/PROPDEC)" es la parte A del Primer Proyecto de Desarrollo Social que ejecuta el Gobierno del Ecuador con financiamiento del Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento. Sus objetivos son:

- a. **Mejorar la calidad de la educación básica de los niños de familias de bajos ingresos, y**
- b. **Optimizar la eficiencia del sector educativo¹³.**

El programa APRENDO es pionero en la aplicación de pruebas para la medición de la calidad educativa llenando un vacío que era necesario cubrir para tener un documento técnicamente elaborado en el cual respaldar el aserto acerca de la situación en la cual se encuentra el sistema educativo ecuatoriano.

El objetivo fundamental del programa APRENDO es proporcionar a las autoridades, directivos, maestros, alumnos, padres de familia y a la sociedad en general (ya que

es un programa público todos los ciudadanos deberíamos tener acceso a esta información), la información periódica, válida y real en relación a cuanto aprende el alumno en su permanencia en el sistema educativo y, además cuales son los factores asociados con esos aprendizajes como gestión pedagógica, institucional, compromiso del alumno y de la familia.

Las pruebas APRENDO “son pruebas referidas a criterios, pues determinan la posición de los estudiantes en relación con el dominio de destrezas definido de antemano. Es decir, evalúan si un alumno domina, o no, ciertas destrezas fundamentales”

“Una destreza es un ‘saber hacer’, es una capacidad que la persona puede aplicar o utilizar de manera autónoma, cuando la situación lo requiere”¹⁴.

Las pruebas APRENDO 96, 97 y 98 se aplicaron en tercero, séptimo y décimo año de educación básica en las áreas de Lenguaje / comunicación y Matemática; para determinar la ubicación del alumno en relación del dominio de destrezas cognitivas. El sistema en el Ecuador comenzó con las primeras pruebas en 1996, aplicadas a nivel nacional, bajo la responsabilidad técnica de EB/PRODEC. En este año entre Mayo y Diciembre; 46.461 alumnos de segundo, sexto y noveno grado, que asistían a 363 escuelas y 222 colegios en todo el país participaron en el Sistema Nacional de Medición de Logros Académicos, APRENDO 96.

La forma de expresar los resultados en las pruebas APRENDO es a través de dos medidas: El porcentaje de alumnos por niveles de logro de cada destreza y calificaciones promedio por asignatura y grado.

- **Los Niveles de Logro de una Destreza:** Tomando en cuenta el número de respuestas correctas a las cuatro preguntas que son consideradas en una destreza permite proponer tres niveles posibles de logro de una destreza.
 - 1) **Nivel de Inicio:** Cualificación de los alumnos que contestan correctamente una de las cuatro preguntas, o en su defecto no contestan correctamente ninguna.
 - 2) **Nivel de Avance:** Aquellos estudiantes que contestan correctamente dos de las cuatro preguntas.
 - 3) **Nivel de Dominio:** Aquellos estudiantes que contestan correctamente las cuatro preguntas.

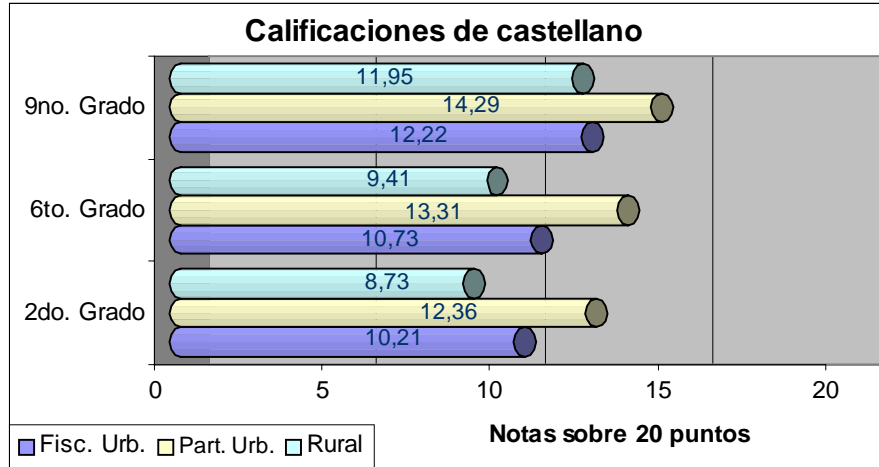
- **Calificaciones Promedio por Asignatura y Grado:** El rendimiento de los alumnos también se lo ha expresado con calificaciones sobre veinte puntos, asignando el puntaje conforme a las respuestas correctas.

Pero en general, los porcentajes de alumnos que aciertan al contestar un determinado número de preguntas y las calificaciones promedio se calcularon de forma ponderada. Significando ésto 'que los resultados de cada estrato de la muestra de establecimientos intervienen en el peso proporcional que le corresponde en relación con la totalidad de la muestra'.

APRENDO 96

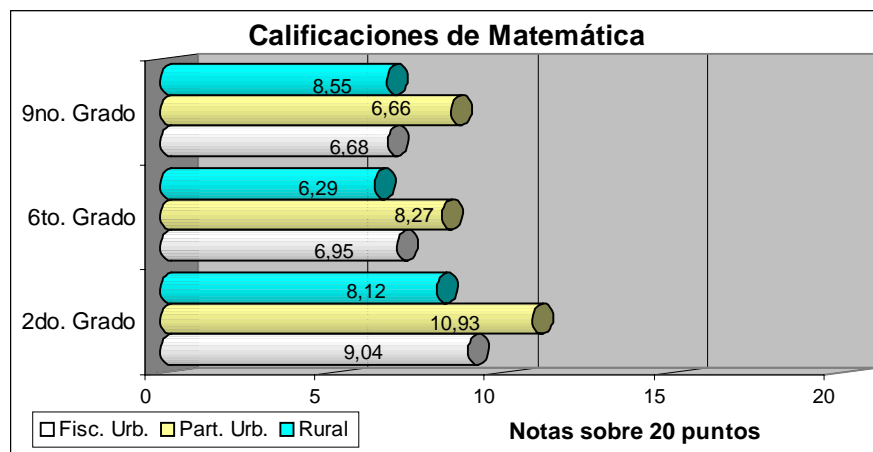
Una vez conocida la forma de expresar los datos en las pruebas APRENDO, se puede mostrar los resultados obtenidos en APRENDO 96 en Lenguaje/Comunicación y Matemática que se muestran en los gráficos siguientes:

GRAFICO #3.4
CALIFICACIONES NACIONALES DE LAS PRUEBAS DE CASTELLANO POR GRADO Y TIPO DE PLANTEL. APRENDO 1996



En los tres grados, las calificaciones en Castellano de los establecimientos particulares urbanos son superiores a las de los fiscales urbanos y a las de los rurales. La calificación más baja corresponde al segundo grado del sector rural¹⁵.

GRAFICO #3.5
CALIFICACIONES NACIONALES DE LAS PRUEBAS DE MATEMATICAS POR GRADO Y TIPO DE PLANTEL. APRENDO 1996

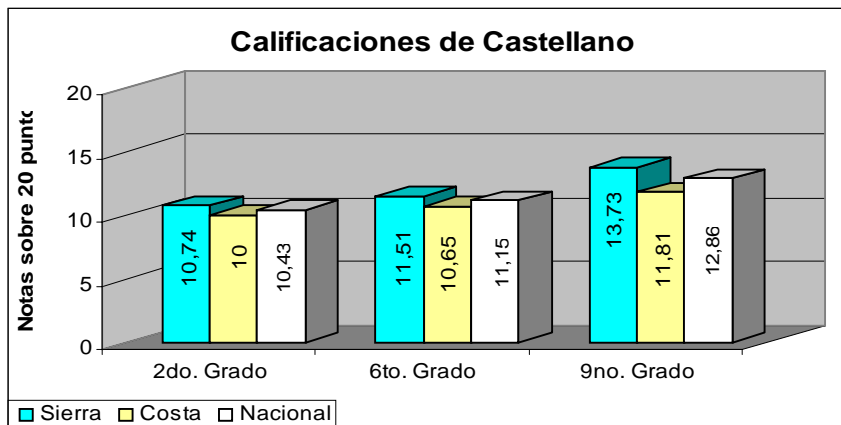


Las mayores calificaciones de Matemática se presentan en los establecimientos particulares urbanos, en los tres grados. Las calificaciones de segundo grado son

sensiblemente más altas que las de sexto grado, y estas son un tanto menores que las de noveno grado¹⁶.

GRAFICO #3.6

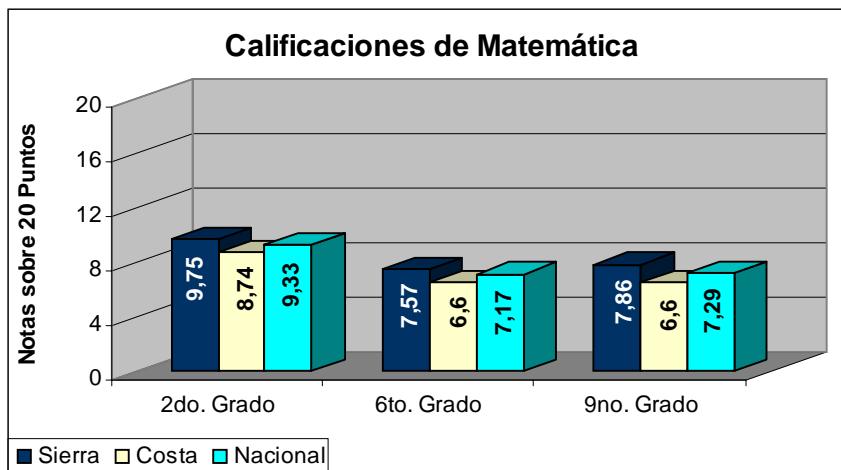
CALIFICACIONES NACIONALES DE LAS PRUEBAS DE CASTELLANO POR REGIMEN Y ANIVEL NACIONAL. APRENDO 1996



En noveno grado se observa la calificación más alta, que corresponde al Régimen Sierra. En este grado se presenta la mayor diferencia entre los dos regímenes escolares¹⁷.

GRAFICO #3.7

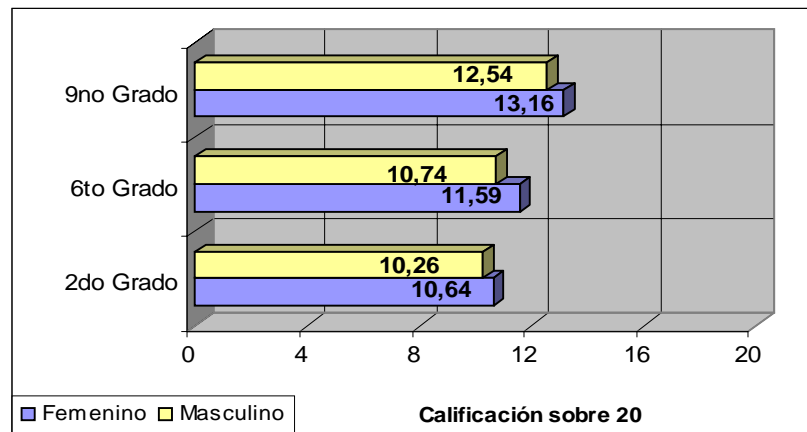
CALIFICACIONES NACIONALES DE LAS PRUEBAS DE MATEMATICA POR REGIMEN Y A NIVEL NACIONAL. APRENDO 1996



En los tres grados y en los dos regímenes, las calificaciones en Matemática son inferiores a diez sobre veinte. De los tres grados investigados, sexto grado presenta las notas más bajas en Régimen Sierra y a nivel nacional¹⁸.

GRAFICO #3.8

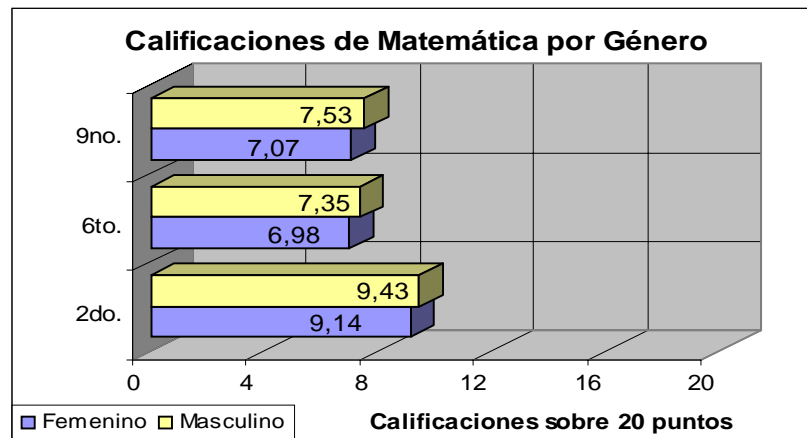
CALIFICACIONES NACIONALES DE LAS PRUEBAS DE CASTELLANO POR GRADO Y GENERO DEL ALUMNADO. APRENDO 1996



En los tres grados las calificaciones de Castellano del alumnado femenino superan a las del masculino. Las calificaciones de ambos géneros muestran un ascenso de segundo a sexto grado y de éste al noveno¹⁹.

GRAFICO #3.9

CALIFICACIONES NACIONALES DE LAS PRUEBAS DE MATEMATICA POR GRADO Y GENERO DEL ALUMNADO. APRENDO 1996



Las calificaciones de Matemática del género masculino son ligeramente superiores a las del género femenino, en los tres grados. Las calificaciones de sexto grado son menores que las de los otros grados²⁰.

Las conclusiones a las cuales llegaron los técnicos que elaboraron el estudio de 1996 se las puede abreviar de la siguiente manera:

CASTELLANO

- a. En cuanto a las destrezas, independientemente de calificaciones promedio, los resultados muestran que los alumnos de segundo, sexto y noveno grados, no han desarrollado las destrezas básicas de la comprensión lectora, las cuales son imprescindibles para el aprendizaje escolar y el buen desenvolvimiento en la vida cotidiana.
- b. Algo que se deja notar es que a medida que aumenta el nivel de escolaridad, los resultados obtenidos en las destrezas que fueron evaluadas mejoran en cierta medida, como nos muestra el promedio de las notas (sobre 20 puntos) que son: 10.43 en segundo grado, 11.15 en sexto grado y 12.86 en noveno grado.
- c. En lo referente a qué región obtuvo los mejores resultados en las pruebas, se observa que en todos los niveles de las pruebas los resultados son más altos: en los planteles de Régimen Sierra que en los de Costa, en planteles Particulares Urbanos que en los Fiscales Urbanos y en éstos más que en los Rurales, en alumnado Femenino que en el Masculino.
- d. En la enseñanza rural es preocupante el rendimiento del segundo grado, las medias aritméticas (promedios de respuestas correctas a cada destreza específica, en la escala de 0 a 4) de las diferentes destrezas oscilan entre 1.494 y 1.954.

MATEMÁTICA

- a.** En cuanto a las destrezas en Matemática, independiente de calificaciones promedio, los resultados obtenidos muestran que los alumnos de segundo, sexto y noveno grados, no han desarrollado 'las destrezas que les sirvan para identificar objetos matemáticos, establecer relaciones de orden entre números, aplicar algoritmos y resolver problemas'.
- b.** Para segundo y sexto grado, los resultados obtenidos en el conjunto de las pruebas revelan que sus valores son más altos: en los planteles de Régimen Sierra que en los de la Costa, en los planteles Particulares Urbanos que en los Fiscales Urbanos y en éstos más que en los Rurales. Por otro lado, en Noveno Grado los tres indicadores numéricos tienen valores más altos: en los planteles de Régimen Sierra que en los de Costa, en los planteles Particulares Urbanos que en los Fiscales Urbanos.
- c.** En cuanto a los resultados por género en la mayor parte, los varones tienen valores más altos que las de las mujeres, en general los porcentajes de dominio de los varones son más altos.
- d.** En los tres grados evaluados las medias aritméticas nacionales (promedios de respuestas correctas a cada destreza específica, en la escala de 0 a 4) por destreza no llegan al valor de tres. Por tanto, estos resultados nos revelan que el promedio de los estudiantes no dominan las destrezas evaluadas en la prueba.
- e.** Como en los resultados de castellano la situación del sector Rural es alarmante, en los tres grados evaluados; en algunas de las destrezas de la prueba sus medias aritméticas de aciertos y, especialmente, sus porcentajes de dominio son mínimos.

- f. Se muestra un descenso evidente, al mostrar los promedios nacionales de los estudiantes en las pruebas de Matemática, a la sazón: 9.33 (en segundo), 7.17 (en sexto) y un leve ascenso a 7.29 (en noveno). Estos resultados indican lo deficiente del rendimiento de los estudiantes evaluados.

En aquel año, los técnicos que elaboraron la prueba APRENDO 96, dados los resultados obtenidos de sus evaluaciones, plantearon la necesidad que el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes impulse y apoye a través del SINMLA investigaciones por medio de las cuales se puedan identificar las variables (personales, familiares, escolares, pedagógicas y ambientales) que condicionan y/o favorecen el aprendizaje por parte de los escolares. Siendo éstas un 'faro direccional' para ayudar a los hacedores de políticas educativas en la toma de decisiones adecuadas para brindar a los estudiantes 'un crecimiento cualitativo, con dimensiones de equidad, de los procesos educacionales'. Siendo los resultados desalentadores, se convoca a los diversos actores del sector educativo (asesores, especialistas y maestros)²¹, para que elaboren estudios y propongan recomendaciones metodológicas al profesorado. Culminan el informe convocando a todos los ecuatorianos²², a trabajar por la mejora del sistema educativo básico, ya que tienen el 'pleno convencimiento de que la educación nacional es responsabilidad de todos'.

APRENDO 97

Continuando con el programa de Medición de Logros Académicos, el Ministerio de Educación y Cultura hizo un gran esfuerzo para realizar el programa APRENDO 97 con el fin de volver a evaluar la calidad de la educación ecuatoriana. Por este motivo

entre Mayo y Diciembre de 1997, 60.468 estudiantes de tercero, séptimo y décimo años de educación básica participaron en las pruebas APRENDO 1997. Los resultados que se obtuvieron en las diversas pruebas en Lenguaje / Comunicación y Matemática se muestran en los gráficos siguientes:

GRAFICO #3.10

CALIFICACIONES PROMEDIO DE LAS PRUEBA DE LENGUAJE Y COMUNICACION, POR REGIMEN ESCOLAR Y NIVEL NACIONAL. APRENDO 1997

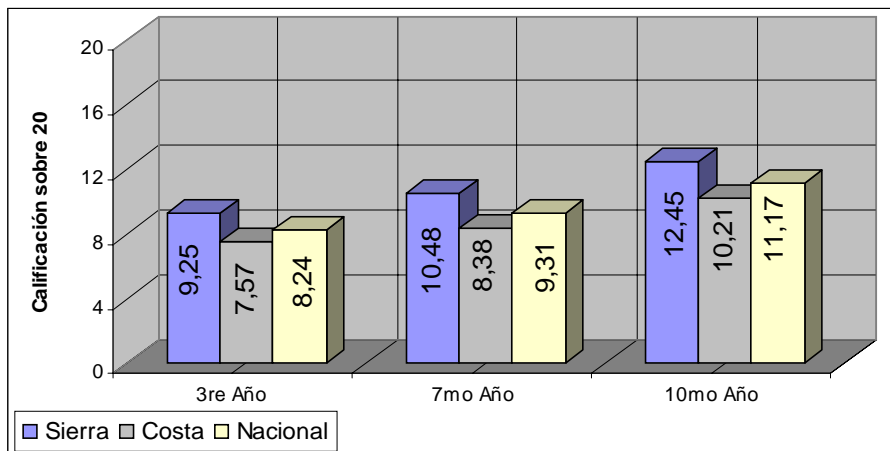
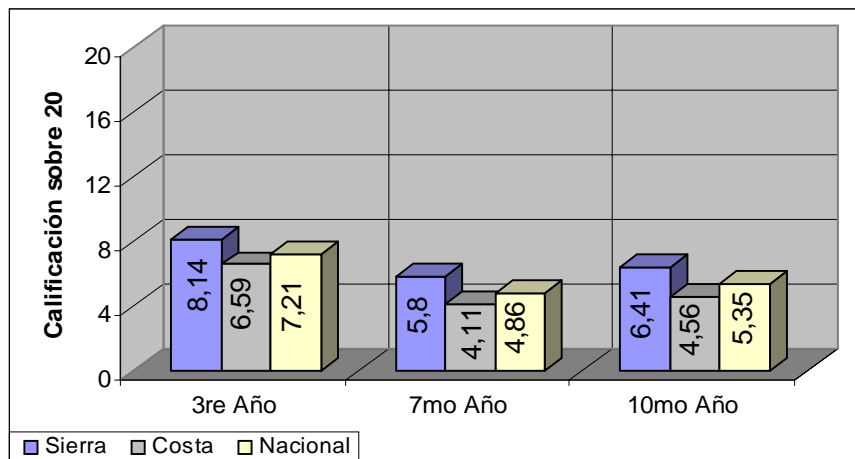


GRAFICO #3.11

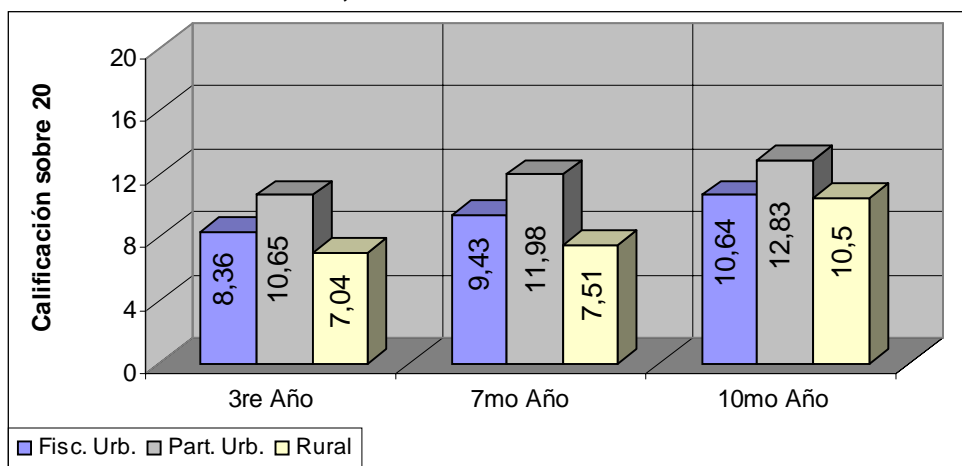
CALIFICACIONES PROMEDIO DE LAS PRUEBA DE MATEMATICA, POR REGIMEN ESCOLAR Y NIVEL NACIONAL. APRENDO 1997



En los tres años, la calificación promedio es mayor en los planteles de Régimen Sierra que en los de Régimen Costa. En ambos regímenes escolares, la calificación es mayor en tercer año que en décimo; a su vez, en décimo año es mayor que en séptimo y, por ende, eso ocurre a nivel nacional²³.

GRAFICO #3.12

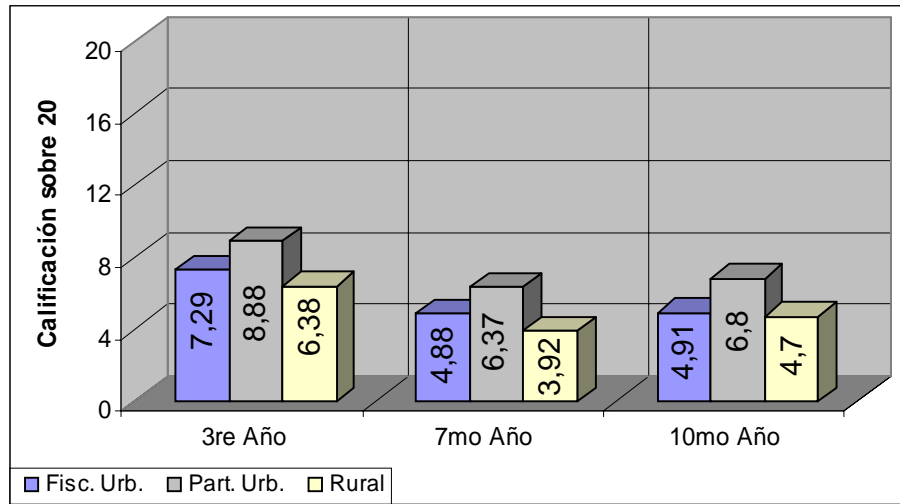
CALIFICACIONES NACIONALES PROMEDIO DE LAS PRUEBAS DE LENGUAJE Y COMUNICACION, POR TIPO DE PLANTEL. APRENDO 1997



En tercero, séptimo y décimo año, la calificación promedio de los planteles particulares urbanos supera a la de los fiscales urbanos con más de dos puntos. La diferencia con los planteles rurales es aún mayor. Los planteles fiscales urbanos superan a los rurales en los tres grados. La calificación promedio de los planteles rurales está en alrededor de 7 en tercero y séptimo años, y sube a 10,5 en décimo año²⁴.

GRAFICO #3.13

CALIFICACIONES NACIONALES PROMEDIO DE LAS PRUEBAS DE MATEMATICA, POR TIPO DE PLANTEL. APRENDO 1997



En los tres años, la calificación promedio es mayor en los planteles particulares urbanos que en los fiscales urbanos, y en los fiscales urbanos mayor que en los rurales. Todas las calificaciones están bajo 10 y las del sector rural son las más bajas en cada año examinado²⁵.

Tomando en cuenta los datos presentados, los elaboradores de APRENDO 97 concluyeron que²⁶:

LENGUAJE y COMUNICACIÓN

- a. En base a los resultados de las pruebas, se puede afirmar que la comprensión lectora de los estudiantes de educación básica es deficiente. En promedio la calificación es deficiente en los tres grados evaluados.
- b. Se observa un mejor rendimiento de los planteles de Régimen Sierra que los de Régimen Costa, en todos los años y destrezas evaluadas. Se realizó un análisis de varianza de esta diferencia, mostrando el resultado que es estadísticamente significativa²⁷.

- c. Se observa, a nivel nacional, que el rendimiento de los planteles particulares urbanos superan al de los fiscales urbanos y éstos a los rurales en todos los años y destrezas evaluadas.
- d. Continuando, se afirma que los estudiantes asumen la lectura como un acto mecánico; y al cuestionar acerca de ésta no responden preguntas que van más allá de las literales, directas y fáciles.
- e. En décimo año la gran mayoría de las destrezas medidas, poseen porcentajes de dominio inferiores a lo que sería deseable al culminar la educación básica. Continúan afirmando que estos resultados son preocupantes si se toma en cuenta que el grado de dificultad de la prueba es bajo para este grado.

MATEMÁTICA

- a. Se evidencia de manera preocupante que la mayor parte de los estudiantes evaluados se encuentran en el nivel de inicio²⁸, superando en gran medida a los que se encuentran en los niveles de avance y dominio. En tercer año los estudiantes que se encuentran en el nivel de inicio va del 45 al 68 por ciento, mientras que en séptimo va del 56 al 83 por ciento y del 56 al 80 por ciento en décimo.
- b. El porcentaje de estudiantes que se encuentran en el nivel de inicio, en cada destreza, es mayor en el Régimen Costa que en el Régimen Sierra en los tres grados evaluados.
- c. Asimismo, el porcentaje de estudiantes que se encuentran en el nivel de avance, en cada destreza, es mayor en el Régimen Sierra que en el Régimen Costa en los tres grados evaluados.

- d. Además es mayor el porcentaje de estudiantes en el Régimen Sierra que en el Régimen Costa que se encuentran en el nivel de dominio, en cada destreza.
- e. Continuando con la tendencia de que los mejores resultados los obtienen las escuelas particulares urbanas, se muestra que el grueso de los alumnos que se encuentran en el nivel de inicio, en cada destreza, es mayor en los planteles Rurales que en los Fiscales Urbanos y, a su vez, en éstos es mayor que en los Particulares Urbanos.
- f. En los planteles Particulares Urbanos es mayor el porcentaje de alumnos que se encuentra en el nivel de avance, en cada destreza, que en los Fiscales Urbanos (con raras excepciones) y, a su vez, en éstos es mayor que en los Rurales.
- g. A su vez, el porcentaje de alumnos que se encuentran en el nivel de dominio, en cada destreza, es mayor en los planteles particulares urbanos que en los fiscales urbanos y, a su vez, en éstos es mayor que en los rurales (con excepción de décimo año donde no se evidencia regularidad entre fiscales urbanos y rurales).
- h. Siendo notoria la deficiencia en casi todos los aspectos medidos (el nivel de inicio en la mayoría de los casos es superior al de dominio), se evidencia que los resultados que arroja nuestro sistema educativo son deficientes, o sea estamos brindando a nuestros niños una mala calidad de educación.

Continuando con el programa de Medición de Logros Académicos, se emprendió APRENDO 98 que se aplicó en las redes CEMS y midió las mismas destrezas y áreas que las dos pruebas preliminares, pero su enfoque fue distinto, ya que se orientó en evaluar estos centros como estrategia de descentralización de la

educación, los resultados se están entregando de forma confidencial a cada institución que participo.

3.2 ESTRUCTURA DE INCENTIVOS EN LA EDUCACIÓN PÚBLICA ECUATORIANA

La realidad que nos muestra las Pruebas de Medición Logros Académicos (APRENDO) es un oprobio contra los ecuatorianos, ya que, ellos mismos son los que sufren y sufragan el sistema ineficiente, que causa los resultados obtenidos por las pruebas APRENDO.

Este evidente fracaso en términos cualitativos del status quo educacional nos lleva a preguntarnos: ¿Porqué el sistema público de educación no brinda educación de calidad?. El descubrir las causas, puede brindar un camino para reformas efectivas, que lleven al sistema educativo ecuatoriano a mejores niveles de calidad.

Un problema fundamental de la educación pública es lo perverso de los incentivos implícitos en el sistema, ésto puede identificarse como la principal causa de sus ineficiencias. El sistema no provee los incentivos para ser eficiente.

Como expresa Adam Smith²⁹: “...en el gran tablero de la sociedad humana, cada pieza individual tiene su propio principio que la mueve...”.

La palabra Incentivo proviene del latín ‘**incentivus**’ y, según el Gran Diccionario de la Lengua Española significa: aquello que mueve a desear una cosa o a hacerla, aquello que motiva, excita o estimula a un individuo a realizar algo³⁰.

Los incentivos pueden ser directos o indirectos. Cuando se desea que alguien haga algo específico, se puede crear una recompensa por ejecutarlo (por ejemplo, un pago en efectivo o en especies), a esto se le llama un incentivo directo. Mientras que, los incentivos que se establecen a través de un conjunto de reglas, se llaman incentivos indirectos.

Dwight R. Lee (1998) afirma: *“...Desafortunadamente, en la mayoría de los casos el tipo de conducta que deseamos requiere que balanceemos sutilmente objetivos que compiten entre sí. En tales casos, crear un incentivo directo para hacer una cosa puede ser demasiado efectivo porque causa que las personas ignoren otras cosas [...] Cuando el objetivo es motivar a la gente a cooperar, los resultados deseables rara vez pueden ser alcanzados estableciendo incentivos directos. En su lugar, los incentivos deben ser establecidos indirectamente a través de un grupo de reglas generales que les permita emerger de la interacción social...”*

Precisamente este conjunto de reglas que introducen los incentivos para ser eficientes, son las principales ausentes en nuestro sistema educativo público. Más bien, por el contrario, se pueden identificar incentivos que motivan la mediocridad, en lugar de eliminarla. Siendo precisamente éste el problema fundamental de la educación pública ecuatoriana, la carencia de información e incentivos para conducir el comportamiento de los individuos de manera que se tienda a la eficiencia. Entre los incentivos (perniciosos) implícitos en el sistema educativo público ecuatoriano se pueden diferenciar Incentivos Individuales e Incentivos Institucionales.

INCENTIVOS INDIVIDUALES

Entre los incentivos individuales inherentes en el sistema público de educación se pueden identificar dos que son relevantes: Homologación Salarial y Difícil Pérdida del Empleo.

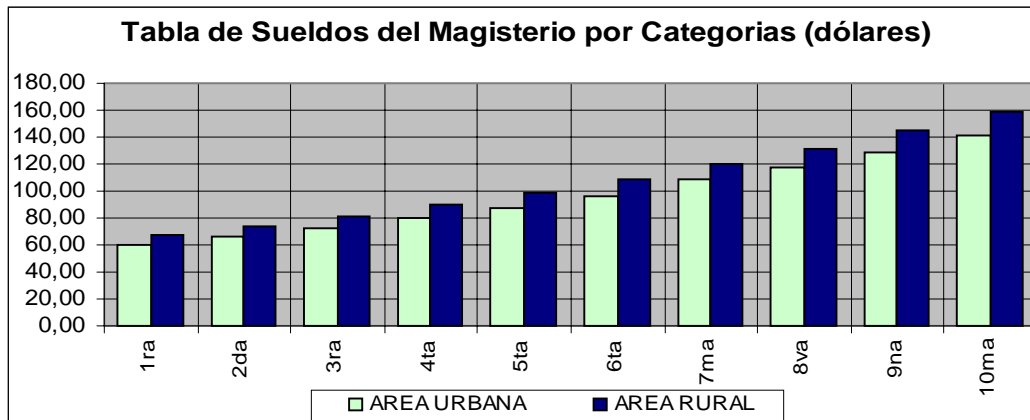
ESTRUCTURA SALARIAL:

En su mayor parte el debate educativo se centra en el incremento del gasto que debe destinarse a los salarios del personal (recordemos que en salarios se gasta la mayor parte del presupuesto educativo). Empero, el nivel salarial es bajo. Esto ocasiona que los docentes adicional a sus labores en el sector público tengan que cumplir con otras obligaciones, generalmente en establecimientos particulares y de esta forma mejorar en cierta medida sus ingresos. Este inconveniente de supervivencia del docente es ocasionado por el sistema vigente; ya que, éste no reconoce su labor en igualdad de oportunidades, que por ejemplo con otras profesiones.

El sistema educativo ecuatoriano en su afán de eliminar cualquier diferencia entre docentes, ocasiona dos efectos: el desincentivo de la eficiencia en el desempeño del docente y el desincentivo de la acumulación de capital humano.

Para el estado todos los docentes son iguales, cuando en realidad esto no es así. Existen docentes los cuales sus salarios no representan lo valioso de su desempeño, mientras que existen otros los cuales sus salarios están muy por encima de su real labor. Así, la remuneración que recibe un docente en el sistema público está determinado por su antigüedad y por su grado de capacitación formal. La estructura salarial del docente se clasifica por categorías, como se muestra en el siguiente gráfico:

GRAFICO #3.14



Fuente: Ministerio de Educación y Cultura, Dirección Nacional Financiera.
Elaboración: Carlos Molina Gavilanes.

Por tanto, no se establece ningún nexo entre el salario y la calidad docente. Por ejemplo un maestro que pertenezca a la décima categoría, que es la más numerosa según el último censo del magisterio con 30.770 maestros, el esfuerzo que éste realice por mejorar su cátedra no tiene ninguna injerencia en el salario que recibe, algún otro que no realiza el más mínimo esfuerzo por mejorar su cátedra recibe lo mismo.

CUADRO #3.6

Número de Personal Docente por Categoría			
Categoría	Total	Categoría	Total
Primera	659	D. Segunda	2.645
Segunda	94	D. Tercera	1.495
Tercera	932	D. Cuarta	846
Cuarta	2.862	D. Quinta	396
Quinta	14.215	D. Sexta	115
Sexta	11.661	D. Séptima	23
Séptima	10.795	D. Octava	13
Octava	12.014	D. Novena	5
Novena	14.193	Vigésima	8
Décima	30.770	Ind.*	5.472
D. Primera	3.026	TOTAL	112.239

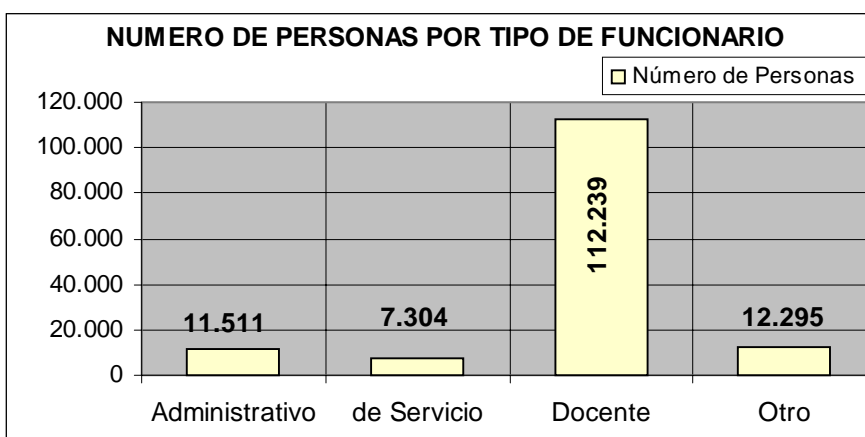
* Información no disponible

Fuente: CENSO del Magisterio Fiscal y Servidores Públicos del MEC, Informe Final: Mayo del-2001
Elaboración: Carlos Molina Gavilanes.

Se observa que la décima categoría es en gran medida la más numerosa con 30.770 docentes, mientras que la quinta categoría le sigue con 14.215 docentes.

El sector educativo público ecuatoriano es uno de los de mayor tamaño con un total de 143.349 funcionarios, según el Censo del Magisterio (2000), ésto se muestra en el siguiente gráfico:

GRAFICO #3.15

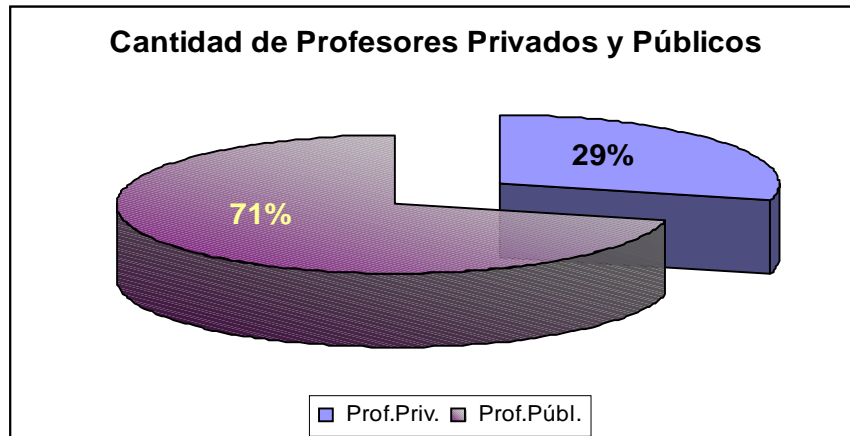


Fuente: CENSO del Magisterio Fiscal y Servidores Públicos del MEC, Informe Final: Mayo del-2001
Elaboración: Carlos Molina Gavilanes.

El número de docentes alcanza los 112.239, el área administrativa 11.511, el área de servicio 7.304 y otros con 12.295. En las tres primeras categorías se encuentran el 91.42% del total de funcionarios. En conjunto, el personal administrativo y de servicio representa un 13.12% con respecto al total de funcionarios.

En comparación con el número de profesores empleados en el sector privado, los docentes empleados en el sector público ocupan un 71% del mercado laboral, como se observa en el siguiente gráfico:

GRAFICO #3.16



Fuente: Fuente: Sistema Nacional de Estadísticas Educativas del Ecuador (SINEC), publicación No.8: Datos consolidados a nivel Nacional; citado en "Calidad y Gestión de la Educación", Alfredo Bastidas Torres. Censo del Magisterio Fiscal y Servidores Públicos del MEC, informe final: Mayo del 2001. Elaboración: Carlos Molina Gavilanes.

Este gráfico nos muestra claramente que el principal empleador en el sector educativo es el Estado, limitando la opción de escoger por parte de los maestros cuál puede ser su empleador. En este sentido, la limitada competencia entre los demandantes de los servicios que prestan los docentes, perjudica enormemente a aquellos. Ya que, para que el salario real de los maestros aumente, debe existir competencia entre los demandantes (las escuelas) del servicio que prestan los maestros, éstas al pugnar por los servicios de los mejores maestros aumentarán el salario para éstos.

Si bien la experiencia profesional contribuye para mejorar la calidad de trabajo que se realiza, es discutible el aserto de que la sola permanencia en el cargo determine la misma. Pareciese que ésto creen en el sector educativo público, estableciendo dicha estructura salarial para los docentes. Lo que genera un desincentivo para realizar un desempeño eficiente.

Además, dado que el Estado está a cargo de la mayor parte del conjunto de docentes (Gráfico #3.16), éste fija el 'precio' de los salarios. Existe un monopolio en el sector educativo, por ende los profesores tienen pocas opciones para escoger a sus empleadores. En el sector privado (con este escenario) el salario de los docentes es sólo un poco superior, debido a que con ofrecer un poco más que el salario en el sector público se puede obtener la colaboración del docente que labora en él. La única manera de incrementar los salarios en un mercado es cuando los empleadores compiten entre sí para contratar a los mejores trabajadores, como se mencionó antes, dicha competencia en el sistema actual no existe, ya que el Estado tiene casi el total predominio en el sector.

Otra consecuencia de la estructura salarial, es el poco incentivo del docente por adquirir mayor cantidad de conocimientos. Esto no sucede en otras profesiones, en las cuales un ingeniero, arquitecto o economista generalmente conoce que sus ingresos futuros están ligados a su capacidad profesional. Si éstos desean mejorar sus beneficios deben mantener una predisposición para invertir tanto tiempo como dinero en mejorar sus capacidades profesionales. Como toda inversión, la decisión de estudiar un año adicional depende de que el ingreso adicional esperado sea mayor al costo en que se incurre. Refiriéndose al profesional educativo Puelles (1999) afirma: *"...un profesional de educación, como cualquier individuo racional, estudiará hasta el punto hipotético en el que se intercepten las curvas de beneficio y costo marginal..."*. El profesional educativo se enfrenta a que este punto se sitúa en niveles muy bajos; por tanto, su situación conlleva al desincentivo de adquirir mayores conocimientos, esto se observa en los siguientes cuadros, donde se

muestra el nivel de instrucción tanto del personal docente como no docente del Ministerio de Educación y Cultura (MEC):

CUADRO #3.7

Formación de los Docentes, año lectivo 1999-2000					
Región	Residencia	Título Docente		Título no Docente	
		Universitario	Bachiller o Técnico Superior	Universitario	Bachiller o Técnico Superior
		%			
Costa	Urbana	51,7	30,1	8,2	9,2
	Rural	35,4	51,2	5,4	11,3
	Total Regional	46,5	36,8	7,3	9,9
Sierra	Urbana	56,0	26,1	9,1	7,5
	Rural	30,8	61,1	2,0	5,3
	Total Regional	45,9	40,2	6,3	6,6
Amazonía	Urbana	45,1	35,4	5,0	13,7
	Rural	23,1	56,1	4,2	15,4
	Total Regional	32,0	47,7	4,5	14,7
PAIS		45,0	39,4	6,5	8,6

Fuente: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE)
Elaboración: Carlos Molina Gavilanes.

Se puede observar que el 39.4% del personal docente a nivel nacional no posee título Universitario; además, en el área rural este déficit se incrementa a niveles entre el 50% y 60%, significando ésto que más de la mitad de los docentes en el área rural no posee título Universitario. En la región costa y sierra aún el número de docentes Universitarios es mayor del que no poseen título de nivel superior; sin embargo, esta tendencia se revierte en la región amazónica, dónde, el número de docentes sin título Universitario supera en 15.7% al de Universitarios. Estos resultados nos muestran que efectivamente la acumulación de capital humano está siendo afectada por la estructura de incentivos perniciosos implícitas en el sistema educativo. Estos resultados no indican que el personal que labora en el Ministerio de Educación y Cultura sean unos mediocres; mas bien, son individuos racionales enfrentados a los incentivos erróneos.

En el siguiente cuadro se muestra el número de docentes según el lugar de trabajo y el nivel de instrucción:

CUADRO #3.8

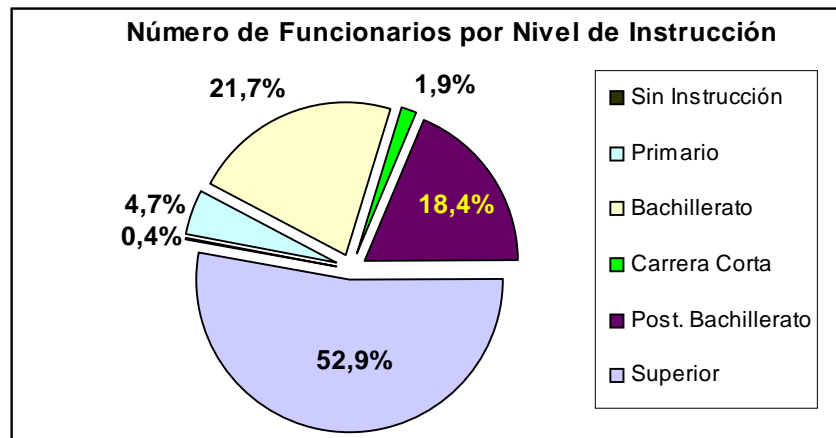
NUMERO DE DOCENTES SEGUN NIVEL DE INSTRUCCION						
Nivel de Instrucción	NIVEL PREPRIMARIO		NIVEL PRIMARIO		NIVEL MEDIO	
	Total	Porcentaje	Total	Porcentaje	Total	Porcentaje
Bachillerato	1.107	19,87%	11.978	21,57%	5.238	11,06%
Post-Bachillerato	1.369	24,57%	19.113	34,42%	3.413	7,21%
Superior	3.009	54,01%	23.293	41,95%	38.248	80,79%
Menor a Bachillerato	86	1,54%	1.147	2,07%	446	0,94%
TOTAL	5.571	100,00%	55.531	100,00%	47.345	100,00%

Fuente: CENSO del Magisterio Fiscal y Servidores Públicos del MEC, Informe Final: Mayo del-2001
Elaboración: Carlos Molina Gavilanes.

Se puede observar que el 58.06% de los docentes que laboran en el nivel primario no posee instrucción de nivel superior; mientras en el nivel medio la situación mejora de manera significativa teniendo el 80.79% de docentes instrucción de nivel superior. De igual manera la situación es crítica y corrobora la hipótesis de que la estructura salarial del docente en el sistema educativo desincentiva el proceso de adquisición de mayores conocimientos, limitando la acumulación de capital humano.

Este hecho, también se puede observar en los datos consolidados observados en el último censo del Magisterio³¹, en el cual se contabilizaron 143.349 funcionarios (clasificados en: docente, administrativo, de servicio y otro) que prestan servicio al Ministerio de Educación y Cultura (MEC); de los cuales el 47,1% no posee título Universitario. Estos datos se presentan en el siguiente gráfico:

GRAFICO #3.17



Fuente: CENSO del Magisterio Fiscal y Servidores Públicos del MEC, Informe Final: Mayo del-2001
Elaboración: Carlos Molina Gavilanes.

Como se mencionó anteriormente, el hecho de que el nivel de años de estudios del profesional de la educación sea más bajo que el de otras profesiones no implica que sea vago o mediocre, es un individuo que analiza racionalmente sus opciones y actúa conforme a los incentivos que se le presentan.

ESTABILIDAD LABORAL:

Debido a las “conquistas sociales” alcanzadas por el sindicato de maestros públicos (UNE); el bajo nivel de salario monetario de los docentes es compensado con un elevado componente no-monetario en el salario. Entre ellos se enumeran: la estabilidad en el cargo, vacaciones prolongadas entre otras. Fundamentalmente uno de los principales desincentivos para el desempeño eficiente en el cargo es la estabilidad laboral. En el sistema público de educación, despedir a un docente resulta en extremo complicado. De hecho, el componente no-monetario representa uno de los principales atractivos para los docentes potenciales. El obtener con relativa facilidad un cargo y la difícil posibilidad de ser despedido se presenta como

una de las principales motivaciones para seguir la carrera de docente; ya que no incurre en la tediosa tarea de buscar trabajo y estar sujeto a la incertidumbre que implica un nuevo trabajo.

Al respecto Fundación Ecuador (1995) afirma:” *...La existencia de procedimientos burocráticos que determinan el salario independiente de la calidad del profesor, unido a la ausencia de mecanismos ágiles para sacar de la labor docente a aquellos profesores que no cumplen con sus deberes, crea un ‘problema grave’ de falta de incentivos para mejorar la calidad del servicio educativo...*”.

Por tanto, la imposibilidad de despedir a un docente por razones políticas, también conlleva la imposibilidad de despedirlo por incompetente. Existe una total ausencia de rendición de cuentas por parte del docente y no existe un sistema transparente a nivel burocrático de evaluación de su desempeño en sus labores.

La actuación del burócrata escolar se explica en gran medida por dos factores: la imposibilidad de sanciones por bajo rendimiento y la imposibilidad de incremento de las retribuciones por un buen desempeño. La unión de este par de incentivos perversos ocasiona los pésimos resultados observados, que en palabras de Bastidas Torres (1999)³² sobre los maestros ecuatorianos nos dice:”*...son un grupo social resentido, y no le falta razón, porque no se le han presentado retos trascendentes con los cuales identificarse, y si se los propone aisladamente, no existe la viabilidad de reconocimiento a sus esfuerzos...*”.

INCENTIVOS INSTITUCIONALES

Otro grupo de incentivos (perniciosos) que se pueden identificar en sistema público de educación son los Incentivos Institucionales. Los que inciden, en mayor proporción, por ser los más perjudiciales son: La Falta de Competencia y La Imposibilidad de Quiebra.

LA COMPETENCIA:

El sector educativo ecuatoriano está altamente intervenido por la acción Estatal; lo que implica que la acción privada tiene poco espacio para su desarrollo. En la última medición de logros académicos, se observó, que el desempeño del sistema educativo ecuatoriano en general es bastante pobre³³. Cabe preguntarse ¿Porqué este sector que está altamente intervenido, es uno de los más atrasados?.

Una teoría, que explica en gran medida estas consecuencias, es el “efecto expulsión”. La explicación que da la teoría del efecto expulsión sobre este fenómeno se basa en la premisa de que el Rol Empresarial del Estado en la educación es una limitante para la acumulación de capital físico y humano. Debido a que, el desincentivo en la acumulación de capital humano que provoca el sistema público de educación se trató en párrafos anteriores, en el actual, se dará énfasis en el desincentivo para la acumulación de capital físico.

De esta manera, la activa presencia del estado en el sector educativo (ocupando gran parte del sector), ‘expulsa’ la participación de la empresa privada de las áreas en las cuales el ‘Estado’ cree que está nunca llegará.

De hecho, en el escenario actual, cualquier individuo que emprenda una empresa de servicios educativos, le resultaría muy complicado (si la empresa educativa es pequeña) competir frente a la acción estatal, en áreas llenas de instituciones de

enseñanza pública que regalan el servicio. Resulta imposible vender un servicio que algún otro regala. Por ejemplo, a pesar de que el número de planteles en el área rural es superior que en el área urbana en casi todas las provincias (excepto Guayas y Galápagos); los resultados cualitativos de los planteles en el área rural son inferiores que los del área urbana. En el siguiente cuadro se muestra el número de planteles según la zona en la que se encuentra ubicada:

CUADRO #3.9

Número de Planteles por Zona según Provincia			
PROVINCIA	ZONA		TOTAL
	URBANA	RURAL	
Azuay	236	723	959
Bolivar	77	571	648
Cañar	83	424	507
Carchi	74	316	390
Cotopaxi	89	730	819
Chimborazo	148	931	1.079
El Oro	367	503	870
Esmeradas	297	716	1.013
Galápagos	19	14	33
Guayas	1.374	1.014	2.388
Imbabura	139	429	568
Loja	250	1.341	1.591
Los Ríos	251	863	1.114
Manabí	526	2.041	2.567
Morona Santiago	84	638	722
Napo	82	542	624
Pastaza	30	283	313
Pichincha	709	1.079	1.788
Sucumbios	66	486	552
Tungurahua	154	454	608
Zamora Chinchipe	64	381	445
Orellana	0	1	1
TOTAL	5.119	14.480	19.599

Fuente: CENSO del Magisterio Fiscal y Servidores Públicos del MEC, Informe Final: Mayo del-2001
Elaboración: Carlos Molina Gavilanes.

Los planteles públicos en el área rural tienen casi nula competencia con instituciones privadas que brinden servicios educativos; de hecho existe una

competencia desleal, ya que el sector público usa sin riesgo alguno los fondos públicos. Por tanto, el monopolio Estatal en el sector educativo genera un mercado cautivo en las áreas rurales, ocasionando como resultado (como todo monopolio), la entrega de un muy mal servicio a un muy alto costo, sin opción a reclamo por parte de los consumidores (padres de familia y niños).

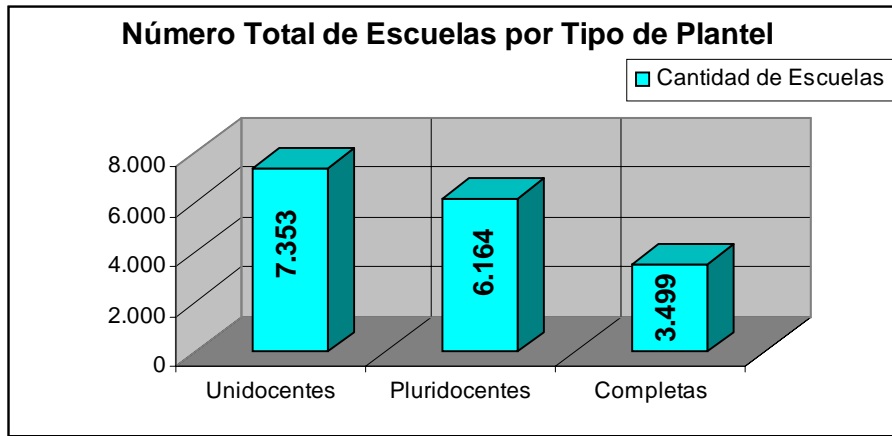
Este escenario se repite en las áreas urbanas, con la vital diferencia de que en las áreas urbanas, la presencia de la acción privada es más numerosa, generando mayor competencia entre instituciones públicas y privadas, beneficiando al consumidor con mejores servicios.

El hecho de que el sector educativo sea enorme y, además, tenga acceso a enormes flujos de capital, aísla al sector público de la competencia.

Como nos recuerda Stiglitz (1988): *"...Cuando hay competencia, los consumidores pueden revelar sus preferencias eligiendo, lo que obliga a las empresas a hacer frente a los costes que impone la burocracia a los consumidores [...] la competencia frena y limita las ineficiencias en las que incurren las empresas públicas..."*³⁴.

Un hecho importante es que, si bien, en el sector rural existe mayor número de escuelas que en el área urbana, generalmente el staff de docentes que laboran en dichas escuelas consta de una persona o de algunas que no completan el mínimo requerido para un normal funcionamiento. Esta variable puede agregarse al conjunto de causas que impulsan el muy mal rendimiento en el área rural. En el siguiente cuadro se muestra la estratificación de las escuelas según su staff:

GRAFICO #3.18



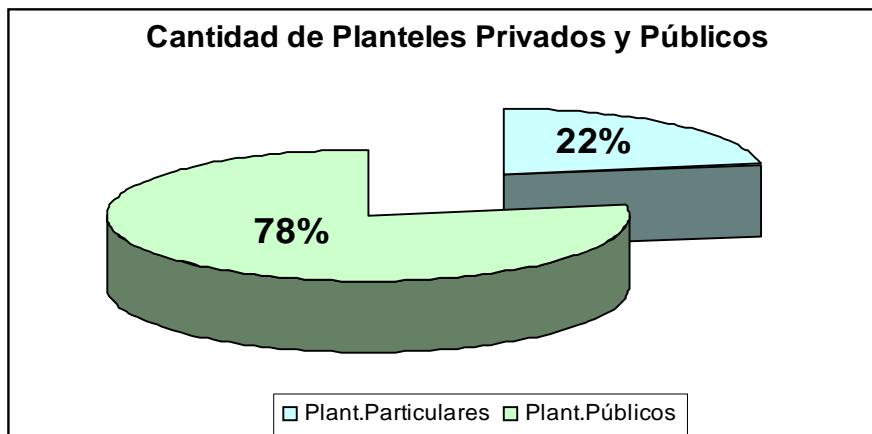
Fuente: CENSO del Magisterio Fiscal y Servidores Públicos del MEC, Informe Final: Mayo del-2001
 Elaboración: Carlos Molina Gavilanes

Difícil la situación, al observar que aproximadamente el 43% del total de escuelas funciona con un solo profesor. Apenas, el 20.56% del total de escuelas públicas funciona con su staff de docentes completo. Por tanto, en el nivel primario aproximadamente el 79% de las escuelas públicas funciona sin su personal completo. La gran parte de estas escuelas se ubican en el área rural. Esto explica en buena medida el fracaso de la educación Estatal en el área rural, en la preparación de los estudiantes. Se hace necesario cambiar el sistema para darle cabida a la acción privada, para solucionar este problema de oferta de servicios educativos. Esta situación se ve como una oportunidad para el sector privado, según explican analistas de Merrill Lynch³⁵: *“...las necesidades educativas de la economía del conocimiento en contraste con la incapacidad del sistema actual (público) de cubrir dichas necesidades, le brinda oportunidades de crecimiento ilimitadas a las compañías innovadoras [...] La clásica ‘gran oportunidad de inversión’ es aquella compañía que tiene la solución a un problema; a mayor importancia del problema, mayor potencial de inversión [...] hoy en día no existe*

problema mayor que la necesidad de educar mejor a la población y por ello, creemos que el potencial de inversión en este sector es tremendo...”.

De hecho, en general, la participación del mercado educativo por parte del sistema público representa el 78% del total. Esto se puede observar en el siguiente gráfico:

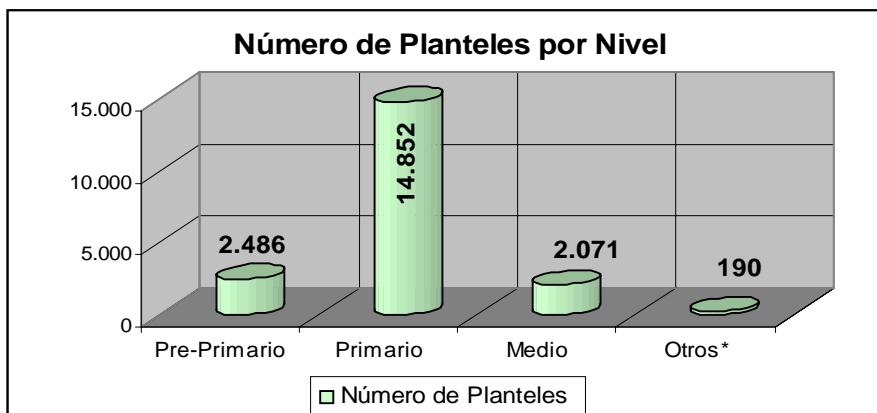
GRAFICO #3.19



Fuente: Fuente: Sistema Nacional de Estadísticas Educativas del Ecuador (SINEC), publicación No.8: Datos consolidados a nivel Nacional; citado en "Calidad y Gestión de la Educación", Alfredo Bastidas Torres. Censo del Magisterio Fiscal y Servidores Públicos del MEC, informe final: Mayo del 2001. Elaboración: Carlos Molina Gavilanes.

Además, el Censo nos provee información importante acerca de cómo está compuesto ese 78% de oferta educativa Estatal. El nivel en el cual existe el mayor número de planteles es el primario con 14.852 planteles (sin olvidar que el 79% de éstos funciona sin su personal completo), de ahí, lo sigue el nivel pre-primario con 2.486 y continua el nivel medio con 2.071 planteles. Esto se puede observar en el siguiente gráfico:

GRAFICO #3.20



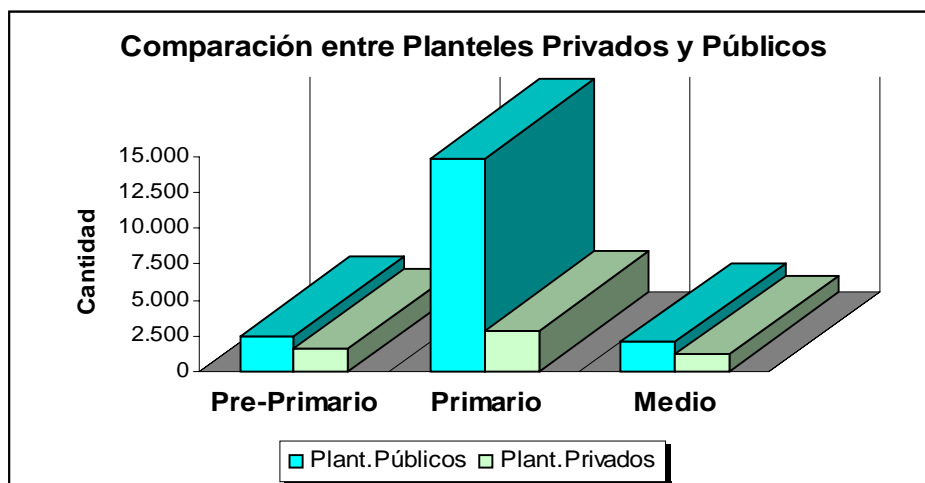
* En esta variable están incluidas: Educación Popular, Educación Especial, Educación Básica y Centro de Formación Artística.

Fuente: CENSO del Magisterio Fiscal y Servidores Públicos del MEC, Informe Final: Mayo del-2001.

Elaboración: Carlos Molina Gavilanes.

Comparando las observaciones anteriores, con su contraparte en el sector privado, es evidente que el alcance del sector privado es limitado en relación a la cobertura de la educación pública formal, marcando una brecha considerable, sobre todo en el nivel primario. Lo dicho se observa en el siguiente gráfico:

GRAFICO #3.21



Fuente: CENSO del Magisterio Fiscal y Servidores Públicos del MEC, Informe Final: Mayo del-2001 y Sistema Nacional de Estadísticas Educativas del Ecuador (SINEC), publicación No.8: Datos consolidados a nivel Nacional; citado en "Calidad y Gestión de la Educación", Alfredo Bastidas Torres. Elaboración: Carlos Molina Gavilanes.

Recordemos que en los resultados de las pruebas APRENDO, las instituciones con mejor nivel, en todos los casos eran privadas. Empero, en el escenario actual, el que las escuelas públicas estén libradas de la competencia no sólo afecta a los 'beneficiarios' del sistema, sino también a los demandantes de educación privada, ya que el mínimo nivel de competencia limita la generación de mejores servicios educativos. Como se mencionó anteriormente, si bien, los resultados obtenidos en APRENDO por las instituciones privadas fueron superiores a las obtenidas por las instituciones públicas, no deja de ser cierto que éstos resultados pueden ser catalogados como malos. Pudiendo calificar al sistema educativo ecuatoriano en general como mediocre. La presión ejercida por una numerosa cantidad de regulaciones y una limitada competencia, puede esgrimirse como las principales causas, por las cuales, la enseñanza privada no se diferencia de forma significativa de la enseñanza pública.

Stiglitz (1988) nos recuerda: *"...en competencia, las retribuciones y castigos son repartidos por el mercado de manera impersonal; los directivos lo saben y tienen poderosos incentivos para fomentar la eficiencia y ser innovadores en el desarrollo de productos y servicios que satisfagan mejor las necesidades de los consumidores..."*³⁶

El monopolio Estatal desincentiva el incremento de la oferta de servicios educativos por parte del sector privado. Se necesita implementar un sistema en el cual como nos dice Molina (2000): *"...la producción de educación como en cualquier otro mercado de la economía, la competencia significa un ambiente de libertad que*

permite a cualquier individuo de una sociedad, producir y vender su producto a los consumidores que los demanden...”.

La competencia obliga a las empresas, cuyo objetivo es la ganancia, a buscar métodos más eficientes de producción. Debido a que, la presión que ejercen otras empresas que producen el mismo producto o potenciales productores nunca se detiene. En este escenario las empresas deben ser innovativas, por ejemplo: para enseñar a leer existen diversos métodos; sin embargo, si una empresa quiere triunfar, debe estar en la constante búsqueda de mejores métodos que satisfagan las necesidades de los consumidores. Esta dinámica genera que se adapten a mayor velocidad a las necesidades de los consumidores, ya que, están alertas a los cambios en las preferencias. En cambio, la producción pública de educación es menos eficiente que la privada, debido a que expulsa del sector a la mayor parte de la competencia.

Hay que temerle a la incompetencia, mas no, a la competencia, que es un principio fundamental para incrementar el nivel de vida de los individuos, la competencia logra que el conjunto de la sociedad progrese.

En la economía como en cualquier otra ciencia existen leyes universales, que se cumplen en Ecuador, China o en cualquier otra parte del mundo. Una de ellas es la Ley de la Competencia, que nos dice: La mejora en la calidad de un producto y la disminución de su precio es directamente proporcional a un mayor grado de competencia. Ceteris paribus, un menor grado de competencia, da como resultado productos de menor calidad a un precio elevado y un mayor grado de competencia, da como resultado productos de mejor calidad.

LA IMPOSIBILIDAD DE QUIEBRA:

Las Instituciones públicas que brindan servicios educativos se diferencian de las privadas, en su conjunto de incentivos, en que las primeras no deben preocuparse por la posible quiebra de la Institución, ya que éstas mantienen la posibilidad de recibir subvenciones y, además, tienen garantizada su existencia, por lo que dependen de una asignación por alumno canalizada por el sector público.

Lo que implica que, independiente de que el desempeño que realice una institución educativa pública sea bueno o malo, su existencia no peligra.

Esto se puede observar con el gran número de escuelas públicas cuyo desempeño es pésimo; sin embargo, están ahí, inmutables. Al respecto Lehman (2000)³⁷: *“...Las escuelas públicas son como todos los organismos gubernamentales, incapaces de evaluar correctamente su propio desempeño en términos de satisfacción proporcionada a los usuarios: los estudiantes y sus padres [...] Esta ausencia de una adecuada capacidad de autoevaluación yace en la inhabilidad de las burocracias educacionales o de cualquier agencia del Estado para calcular ganancias o pérdidas en términos de asignaciones numéricas / unidades monetarias o proceso de calcular y comparar costos de oportunidad (precios) entre una variedad de elecciones [...] Están cargadas de procedimientos estructurales regulados, no existiendo relación alguna entre los estudiantes y los contribuyentes, quienes están forzados a financiar todos los gastos educativos de los estudiantes...”*

Dado que los recursos son escasos, es de vital importancia usarlos de la manera más eficiente posible. La posibilidad de quebrar cumple una importante labor en el mercado. Es un método natural por medio del cual se expulsa a los directivos que están haciendo mal uso de los recursos; por tanto, limita las pérdidas sociales que

genera la gestión ineficiente en una empresa privada. Situación, totalmente diferente en las instituciones educativas públicas que por más ineficiente que sean en el uso de los recursos, no quiebran. Esto genera costos elevados para la sociedad, que financia dichas instituciones; ya que no posee un sistema por medio del cual se identifique a las administraciones ineficientes.

Las instituciones educativas privadas, operando bajo un sistema de mercado, realizan el cálculo económico por medio de la comparación de ingresos y egresos, para alcanzar el uso más eficiente de los recursos en la satisfacción de las necesidades más imperiosas.

El que una empresa que brinda servicios educativos obtenga ganancias, indica que los recursos escasos fueron utilizados prudentemente en la fabricación del producto, ya que los consumidores están dispuestos a pagar un precio por dicho producto.

Andrew Coulson argumenta que aún los buenos colegios son mucho menos efectivos de lo que debieron haber sido si aquellos encargados de organizarlos y dirigirlos hubieran tenido incentivos económicos al hacerlo. El hecho es que tenemos suficiente experiencia empírica con sistemas educativos orientados a la ganancia que van desde aquel de la antigua Grecia hasta el moderno sistema juku de Japón (gracias al cual, según Coulson, los estudiantes japoneses superan en los test internacionales a los estudiantes norteamericanos, y no como suele creerse por su rígido y burocrático sistema de escuelas públicas). Los adelantos en pedagogía, en la currícula y las mejoras académicas en estos sistemas educativos privados son similares a los rápidos adelantos que hemos visto en grandes sectores del mundo de los negocios, como en la industria automotriz, la electrónica, la computación, etc. Las ganancias no significan una distracción para las empresas en el logro de excelentes medios y atmósferas de aprendizaje y encontrar las necesidades de los estudiantes y sus padres, sino que son la compensación por proveer de excelente educación por un precio razonable según los consumidores³⁸.

En el caso contrario, las pérdidas, indican que los recursos se despilfarraron y debieron usarse de manera que se logre la satisfacción de los consumidores, ya que éstos optaron por no adquirir el producto.

Lehman (2000) continua su análisis asertando que: *“...Debido a que las burocracias gubernamentales existen dentro de un mar capitalista de cálculo económico, los burócratas pueden calcular y presupuestar gastos, pero dado que los organismos de gobierno no operan en base a ganancias o pérdidas estos administradores no tienen forma de relacionar los gastos con los ingresos provenientes de impuestos para determinar que los gastos fueron prudentemente asignados. Ellos no son conscientes de si los recursos tomados de los contribuyentes fueron empleados de acuerdo a las demandas mas urgentes de los consumidores. Los organismos de gobierno están privados de métodos contables de ganancias y pérdidas, métodos estos imprescindibles para evaluar económicamente el desempeño pasado y realizar cambios en base a la información provista...”*.

Este conjunto de incentivos perversos implícitos en el sistema educativo público ecuatoriano, pueden ser mencionados como los principales causantes del rotundo fracaso del sistema. Una vez identificados, se pueden elaborar cambios, que encaminen al sistema educativo a ofrecer servicios de calidad, acordes con las necesidades actuales. Pudiéndose lograr ésto, implementando un conjunto de reglas que introduzcan en el sistema educativo los incentivos adecuados para alcanzar tan importante meta.

NOTAS DEL CAPÍTULO # 3

¹ Fundación Ecuador, “Agenda para el Desarrollo: Ecuador siglo XXI: Educación”, 1996, Pág. 4.

² Para obtener información más detallada acerca de las tasas de analfabetismos ver Anexo #4.

³ Ver Capítulo 2.4 de esta tesis.

⁴ Schiefelbein Ernesto y S. Heikkinen, 1991. “Ecuador, Acceso, Permanencia, Repetición y Eficiencia en la Educación Básica”, OREALC, Chile.

⁵ Este valor se obtiene dividiendo el exceso de años que le toma a un niño terminar el nivel primario para los años normales.

⁶ Salgado Germánico y Gastón Acosta, 1991. “El Ecuador del mañana: Una ruta con problemas”. Quito: CORDES)

⁷ Citado en “La Crisis de la Educación Fiscal ... de la A al a Z.”, Patricia Monge Valverde, Revista Gestión, Pág. 14)

⁸ Citado en Encuesta de Condiciones de Vida 1998, Pág.49.

⁹ De hecho, en la Encuesta de Condiciones de Vida, ECV-98, INEC, Pág.49, se destaca que uno de cada cinco miembros en el área rural, no ha podido concurrir a un establecimiento escolar, debido a los paros o huelgas presentados en el período de referencia del cual se tomó la información (Febrero a Mayo de 1998).

¹⁰ Como ejemplo se puede ver el Diario El Comercio, 24 de Septiembre del 2001: “Si el Gobierno no define un buen incremento para la educación hasta Octubre, la U.N.E. no descarta la realización de un nuevo paro”.

¹¹ Ver la introducción del Informe Técnico del Desarrollo, Validación y Aplicación de las pruebas APRENDO.

¹² El Ecuador es parte de la Declaración Mundial sobre “Educación para Todos” (EPT), Jomtien, Tailandia marzo de 1990. Además, participo en Dakar, Senegal abril del 2000 en el Foro de Educación Mundial)

¹³ Informe Técnico del Desarrollo, Validación y Aplicación de las Pruebas APRENDO 1996, Pág.1.

¹⁴ Ibidem

¹⁵ Ibidem

¹⁶ Ibidem

¹⁷ Ibidem

¹⁸ Ibidem

¹⁹ Ibidem

²⁰ Ibidem

²¹ Cabe destacar que no se toma en cuenta a uno de los principales actores en el sector educativo, según mi consideración, como lo son los padres de familia.

²² Cosa extraña que al final se incentive a “todos” a trabajar por la educación, cuando en el mismo documento se ignora a un importante grupo (padres de familia) para proponer soluciones, pareciese que no se considera aptos a los padres de familia de proponer soluciones epistemológicas para sus propios hijos.

²³ Op.Cit. Resultados de APRENDO.

²⁴ Ibidem

²⁵ Ibidem

²⁶ Para ver con mayor detalle las conclusiones, ver Segunda Prueba Nacional “APRENDO 97”, Resultados Nacionales: Ministerio de Educación y Cultura.

²⁷ Para mayor detalle ver el análisis de varianza en el “Informe Técnico de Desarrollo, Validación y Aplicación de las pruebas APRENDO 1997”.

²⁸ Existen tres niveles: inicio, avance y dominio.

²⁹ Adam Smith, “Teoría de los Sentimientos Morales”.

³⁰ Gran Diccionario de la Lengua Española, Programa Educativo Visual, Colombia.

³¹ CENSO del Magisterio Fiscal y Servidores Públicos del MEC, Informe Final: Mayo del 2001.

³² Calidad y Gestión en la Educación, Alfredo Bastidas Torres: ex Subsecretario General Administrativo Financiero del Ministerio de Educación y Cultura (MEC).

³³ Ver Cáp.3.1.1 de esta Tesis: Resultados de las Pruebas APRENDO.

³⁴ Joseph Stiglitz, La Economía del Sector Público, Pág. 223.

³⁵ Michael T. Moe, Kathleen Bailey y Horda Law, The Book of Knowledge: Investing in the Growing Education and Training Industry, Merryl Lynch & Co.,1999, Pág.9.

³⁶ Op.Cit. Joseph Stiglitz.

³⁷ Thomas Lehman, “Enseñanza Pública: La Burocratización de la Mente”, recurso: www.atlas.org.ar

³⁸ Andrew Coulson, "Market Education: The Unknown History", recurso: www.atlas.org.ar

CAPÍTULO 4

4 ALTERNATIVA AL SISTEMA EDUCATIVO VIGENTE

Cualquier cambio es complicado, durante la transición se genera incertidumbre. Sin embargo, nuestro sistema educativo está en decadencia, perjudicándonos a todos. Se deben realizar los cambios necesarios para salvar de la ignorancia a nuestros niños. El cambio del 'status quo' tiene sus opositores, que en suma, son un pequeño grupo. Ellos son los que lucran del sistema educativo actual, perjudicando a la gran mayoría de ecuatorianos. De este grupo, el principal actor es el Sindicato de Maestros, que en nuestro país tiene el nombre de Unión Nacional de Educadores (UNE). Cualquier tipo de programa orientado a la modernización del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) tiene como barrera fundamental la UNE; se oponen a cualquier cambio que les reste algo del elevado poder que poseen. Esto implica que el manejo del MEC es esencialmente político, mas no, orientado a brindar un servicio de calidad.

La administración del MEC, en el escenario actual, se vuelve inmanejable, por más buenas intenciones que pueda tener cualquier ministro o subsecretario de educación, éste es absorbido por la telaraña burocrática o es aplastado por las presiones de un sindicato de maestros, totalmente politizado¹. De hecho, en los aproximadamente 114 años de existencia de MEC, en promedio cada Ministro se mantiene en funciones aproximadamente 9 meses².

El Sindicato de Maestros (UNE) (autodenominado de izquierda³) presiona constantemente por demandas no solucionadas que, históricamente se han circunscrito al campo económico. Su principal herramienta de presión, generalmente

ha sido la paralización de labores. Es común que cada comienzo del año lectivo se amenace con paralizar el sector si no se satisfacen demandas planteadas.

Al respecto Friedman (1980) nos dice: *“...En la educación, los padres y los hijos son los consumidores y el profesor y el administrador de la escuela, los productores [...] La centralización educativa ha supuesto unidades de mayor tamaño, una reducción de las posibilidades de elección del consumidor y un incremento del poder de los productores. Los profesores, los administradores y los funcionarios sindicales no son distintos al resto de nosotros. También ellos pueden ser padres sinceramente deseosos de un buen sistema escolar. De todos modos, sus intereses como profesores, administradores o funcionarios sindicales difieren de sus preferencias como padres y son distintos de las de los padres cuyos hijos educan. Sus intereses se pueden satisfacer con una mayor centralización y burocratización, aunque éstas no satisfagan la de los padres; de hecho, un modo de servir a dichos intereses consiste precisamente en la reducción del poder de los padres...”*⁴.

En el párrafo anterior, se señala con claridad los incentivos de los productores públicos de educación, describiendo lo que sucede en nuestro sistema educativo actual; el poder de decisión no lo tienen los consumidores (padres de familia y alumnos), mas bien, la UNE y la burocracia escolar son quienes lo poseen.

El austriaco Friedrich von Hayek, Premio Nobel de Economía 1974, explica el por qué los sindicatos tienden a apoderarse de la educación pública, manipulándola para su propio interés, sin importar los perjuicios para la sociedad: *“...El sistema educativo es la más codiciada presa de un movimiento político, porque le permite crear sus seguidores [...] La simple posibilidad de que al instaurar un sistema*

general de educación, controlado por la autoridad, quede la enseñanza elemental, a su vez, sometida a directrices que determinados teóricos señalan debería bastar para ponernos en guardia contra los riesgos que entraña someter el sistema educacional en su conjunto a una dirección centralizada...”⁵.

De continuar con el sistema actual resultará muy difícil que el poder de decisión en el sector educativo se traslade a quienes lo financian: La Sociedad.

En la medida que el Gobierno no impulse los cambios necesarios para trasladar el control del sector educativo a manos de la sociedad, significa que éste ya no representa los intereses del conjunto de ciudadanos (todos los ecuatorianos) que financian el sector educativo. Mas bien, salvaguarda los intereses y privilegios obtenidos por grupos organizados de presión (El Sindicato de la UNE) a costa de desconocer los intereses de la sociedad en conjunto.

El sistema actual es obsoleto, con incentivos perversos hacia la mediocridad⁶, bajo este escenario es poco probable que surjan pléyades de ecuatorianos que impulsen el desarrollo sostenido de nuestra nación.

Necesitamos un sistema educativo que se adapte a la dinámica de cambios de paradigmas en el sector, la educación del futuro será muy distinta a la actual. Estos cambios se pueden observar en el siguiente cuadro:

CUADRO 4.1
PARADIGMAS DE LA NUEVA EDUCACIÓN

Característica	Educación actual	Educación futura
Enfasis	Enseñanza	Aprendizaje
Foco	Educador	Educando
Actitud del niño	“Estudiante” pasivo	“Aprendiz” activo
Rol del docente	Proveedor de conocimientos	Facilitador del aprendizaje

Pedagogía	Instrucción y repetición	Construcción y descubrimiento
Estímulo	Información abstracta, no pertinente	Formación real, útil
Proceso mental	Convergente, memorizador	Divergente, analítico
Ideas	Absorción de ideas	Producción de ideas
Ritmo	Uniforme	Variable
Objetivo	Respuesta correcta (resultado)	Generación de la respuesta (proceso)
Sistema	Rígido, autoritario	Flexible, igualitario
Status del docente	Bajo y despreciable (de tercera)	Alto y respetado (de primera)
Efecto social	Promueve el hermetismo	Fomenta el trabajo en equipo
Efecto individual	Genera dependencia	Favorece la iniciativa
Visión educativa	Educación (fin) por sí misma	Educación (medio) como proceso
Tecnología	Enemiga	Amiga
Duración	Segmentada y limitada	Continua y toda la vida
Perspectiva espacial	Educación local	Educación global (incluyendo local)
Perspectiva temporal	Educación para ayer	Educación para mañana
Perspectiva pedagógica	Educación para saber	Educación para ser
Estructura	Burocracia vertical	Movilidad horizontal
Organización	Centralizada	Descentralizada
Financiamiento	A las escuelas (la "oferta")	A los estudiantes (la "demanda")
Distancia	Educación presencial	Aprendizaje local y virtual
Dimensión	Linear, secuencial	Multidimensional
Ensayo y error	Repetitivo	Interactivo
Resultado	Tortura y aburrimiento	Diversión y entretenimiento

Fuente: José Luis Cordeiro, "Benesuela vs. Venezuela: El Combate Educativo del Siglo", Ediciones CEDICE, 1998.

Para poder adaptarnos a los cambios de paradigmas en la educación, debemos tener un sistema educativo que promueva la **COMPETENCIA**. Introduciendo los incentivos virtuosos para el eficiente uso de los recursos.

La etimología latina del vocablo educación –educere, educere, educare– tiene raíces que derivan de fenómenos humanos como “obtener lo mejor de alguien”, “desarrollar la sabiduría interna”, “alimentar”, “criar”, “formar”, “embellecer”, “hacer crecer a otro”⁷.

“La educación consiste en todo el aprendizaje que lleva a cabo el individuo a través de su vida. Este proceso educativo permite realizar aquellas potencialidades que, en definitiva, seleccione el individuo. ‘Sentirse realizado’ significa, precisamente, que entre todas sus potencialidades el individuo desarrolla aquellas que considera las más acordes con su personalidad. El propio poder discursivo está en potencia en el recién nacido y se va desarrollando a medida que progresa su capacidad cognoscitiva a través del contacto con objetos físicos, el establecimiento de relaciones, inferencias, formación de valores, contacto con otras personas, etcétera. Todo esto incluye, por supuesto, la educación en la familia, el sistema tutorial, las instituciones educativas, los cursos a través de video, por correspondencia, las bibliotecas circulantes, revistas especializadas, capacitación laboral, educación parroquial, etcétera. Como queda dicho, todos estos canales educativos tienden a desarrollar las potencialidades del individuo, al tiempo que adquiere conocimientos ya expuestos por otros a los efectos de capitalizar su energía y no verse obligado a empezar de cero. Cada ser humano tiene características únicas; en la especie humana es donde más se acentúa la desigualdad...”⁸.

López (1997) citando a Juan Bernado León señala: “...Si bien es cierto que existe preocupación respecto a la necesidad de una reforma (educativa), creo que las soluciones no se van a generar espontáneamente mientras el sistema no premie el mérito, no garantice el esfuerzo, no asegure la competencia y no se usen los mecanismos que en el sistema de mercado obligan a la eficiencia...”⁹.

Según Coulson (1999)¹⁰ los sistemas educativos son exitosos, en tanto los contenidos que imparten se basen en cinco características: **elección, responsabilidad, libertad, competencia** y (más controvertido) **la búsqueda de beneficios como motivación**.

Este conjunto de condiciones para que un sistema educativo tienda a la eficiencia se lo puede obtener por medio de una coalición entre Estado y Sector privado. Existen soluciones privadas para problemas públicos. Trabajando en conjunto se puede garantizar a los padres mayor libertad de elección, manteniendo el financiamiento público, pero ya no a través de la oferta educativa, sino por medio de un subsidio directo a la demanda. Este sistema se denomina: **Bono Escolar Selectivo**.

4.1 SISTEMA DE BONOS

El sistema de Bonos Escolares fue popularizado por el premio Nobel de Economía 1976 Milton Friedman¹¹ en los años 80's. Mas recientemente, este sistema ha recibido impulso por el premio Nobel de Economía 1976 Gary Becker¹², quién explica la importancia de la competencia y los bonos para mejorar el sistema educativo, de la siguiente manera: *"...Las familias pobres no pueden pagar escuelas privadas y tampoco se pueden mudar a mejores comunidades con mejores escuelas [...] Los pobres han tenido que aceptar cualquier escuela pública disponible, por mala que sea. Un sistema de vouchers (bonos) le daría a las familias pobres algunas de las mismas alternativas abiertas hasta ahora sólo a los más acomodados [...] Un sistema de vouchers (bonos) obligaría a las escuelas públicas a competir por los estudiantes para poder cubrir sus gastos. Las escuelas públicas sólo podrían competir si eliminaran la violencia, propiciaran la disciplina, involucraran a los padres, ofrecieran un currículum de primera y controlaran sus costos [...] Si una escuela pública no pudiera atraer suficientes estudiantes para cubrir sus costos, tendría que cerrar o ser vendida [...] Generar competencia entre*

las escuelas públicas beneficiaría especialmente a las familias pobres que ahora tienen que soportar el monopolio de una educación pública deficiente. Hace algo más de 30 años, Milton Friedman propuso un sistema de vouchers (bonos) para las escuelas [...] Muchos críticos consideraron su propuesta salvaje e impráctica, aunque sistemas de vouchers (bonos) ya eran utilizados en hospitales y la provincia canadiense de British Columbia estaba iniciando un programa de vouchers en sus escuelas. Los vouchers educativos hoy parecen muy moderados en comparación con la privatización del sistema postal, de las cárceles, de las viviendas públicas y de las tierras federales. El sistema de vouchers para la educación es una idea cuyo tiempo ha llegado...¹³.

Pues ha llegado, ya que, en diferentes países se ha comenzado a utilizar con algunas variantes. En los 90's se iniciaron unas 20 experiencias a nivel mundial, 8 en países subdesarrollados y 12 en países desarrollados¹⁴. Existen las más diversas variantes sobre este sistema, tales como: programas que benefician sólo a los grupos de bajos ingresos o regiones paupérrimas, existen bonos únicamente aplicables para escuelas públicas o en todo tipo de establecimientos educativos, sistemas en los cuales se exigen condiciones mínimas a las escuelas para acceder a los bonos, sistemas los cuales discriminan el monto de los bonos de acuerdo al ingreso familiar, sistemas en los cuales se entrega el bono directamente a los niños, sistemas en los cuales se entrega el bono a las escuelas seleccionadas por los padres, en fin, un sin número de variantes que dependen de las condiciones y prioridades de los países en los cuales se implementen¹⁵.

Sin embargo, a pesar de todas las variantes del sistema, el objetivo es el mismo, mejorar el sistema educativo, introduciendo los incentivos adecuados (competencia,

quiebra por ineficiente) para mejorar la calidad, a través de financiamiento directo a la demanda educativa y no a la oferta educativa.

El Sistema de Bonos no es un fin en sí mismo, es un medio de transición del sistema estatal de provisión de educación a un sistema de provisión que funcione con la lógica de mercado.

En nuestro país se lo podría implementar y adaptar a los requerimientos de nuestra sociedad. Un sistema de subsidio a la demanda es la existencia de voucher o bonos que sirven para comprar educación, que son documentos concebidos por el Estado y concedidos a los padres de familia para que los hagan efectivos en la Institución que ellos prefieran.

Una de las funciones de suma importancia que podría tener el MEC es la de información sobre los logros de los planteles educativos. Los demandantes deberán recibir adicionalmente información del desempeño de los planteles y éstos deberán esforzarse por captar el número necesario de voucher para su mantenimiento y sostén.

La concepción de estos bonos o voucher es que pueden canjearse en cualquier Institución educativa, donde le cubrirá el valor asignado al bono, este puede cubrir completamente o parcialmente el costo de matrícula y pensión, dependiendo cual sea la elección del demandante. Este sistema revelaría las preferencias de las personas y haría cerrar a las instituciones ineficientes que no tendrían demanda de servicios.

En este caso, los establecimientos no tendrían garantizada su existencia; debido a que, no dependerían de una asignación por alumno canalizada por el sector público (existiendo la opción de quiebra cuando alguna Institución hace mal uso de los

recursos), más bien deberían trabajar por ganarse esos voucher (generando la competencia necesaria para mejorar la calidad del servicio), luego de lo cual reclaman su pago y se arreglan al interior sobre sus gastos. La competencia entre instituciones traería la eficiencia en la producción de educación.

El Sistema de Bonos sería de mucha ayuda para avanzar a una descentralización de la educación, en la cual las escuelas con su gerente (el director) tenga la discreción de administrar la escuela y tomar decisiones, asumiendo el rol de gerente. Éste sabiendo cuales son las necesidades de su mercado local, elaborará su plan de estudios, podrá contratar al personal mejor capacitado según sus requerimientos, estableciéndose así un sistema en el cual se pueden establecer metas y la evaluación de sus logros.

En los Estados Unidos existe un programa piloto denominado Charter Schools¹⁶, que se administran autónomamente y se financian con fondos federales. En las investigaciones realizadas se encontró que una de las causas de su éxito está relacionado con el grado de autonomía de su gestión, estas escuelas son manejadas como empresas privadas y tienen un uso eficiente de los recursos limitados, cabe señalar que estas escuelas trabajan con la misma cantidad de recursos que las escuelas públicas, pero tienen resultados mucho mejores en su desempeño. Esto se debe al mejor uso de los recursos, que se obtiene en una entidad en la cual se puedan calcular las pérdidas y ganancias, si algún engranaje en el proceso educativo no está rindiendo, se lo puede obligar a rendir o separarlo, ya que lo importante es otorgarle al consumidor el mejor producto posible. Si no se da esto, los consumidores pueden elegir otra institución y la escuela ineficiente no subsistiría en el mercado.

NOTAS DEL CAPÍTULO # 4

¹ Carlos Molina. 2000. "Determinantes de la Calidad Pública de la Educación Ecuatoriana": Investigación Socioeconómica. Concurso del Banco Central del Ecuador.

² Alfredo Bastidas Torres, *Calidad y Gestión en la Educación*.

³ Se entiende como: Afinidad con un sistema económico llamado socialismo, en el cual todos los medios de producción son poseídos en común. Las formas radicales de socialismo persiguen eliminar la propiedad privada totalmente, mientras algunas formas más moderadas permiten a los individuos poseer y usar una cantidad limitada de bienes para fines privados. En un sistema socialista los medios de producción son propiedad de la comunidad. Sin embargo, los dirigentes de la UNE pareciese que no están muy ilustrados en el tema, ya que, los privilegios que poseen son superiores al común de los docentes. Los más renombrados pensadores del Socialismo son: Karl Marx, Friedrich Engels, Karl Johann Kautsky, Leon Trosky y Nikolay Ivanovich Bukharin.

⁴ Milton Friedman y Rose Friedman, "Libertad de Elegir", 1980, Grigalbo, Pág. 220

⁵ Hayek, F.A. (1975). *Los Fundamentos de la Libertad*. Madrid: Unión Editorial.

⁶ Ver: capítulo 3 de esta tesis.

⁷ José Luis Cordeiro, "VenezuelaVSBenueza: El Combate Educativo del Siglo".

⁸ Benegas Lynch, Alberto (h), "La Educación en una Sociedad Libre", Estudios Públicos, Chile, No XV, 1984.

⁹ Franklin López Buenaño, "Una Sociedad sin Privilegios", 1997, IEEP, Pág. 96

¹⁰ Andrew Coulson, "Market Education: The Unknown History", New Brunswick, N.J.:Transaction Books, 1999.

¹¹ Milton y Rose Friedman, "Libertad de Elegir", Grijalbo, 1980, Pág. 222.

¹² El Estadounidense Gary Becker es uno de los padres de la idea de capital humano.

¹³ Citado en: José Luis Cordeiro, "Benueza vs.Venezuela: El Combate Educativo del Siglo", Ediciones CEDICE, 1998.

¹⁴ Ibidem: En Latinoamérica existen 5 países que actualmente tienen diferentes esquemas de *vouchers* (bonos) educativos: Belice, Chile, Colombia, Guatemala y Puerto Rico.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Las Escuela “Charter” en Estados Unidos son escuelas propiedad del Estado pero a las que se les da autonomía para hacer su trabajo sin interferencia burocrática; recurso: www.ncpa.org

CONCLUSIONES

- 1) A pesar de que el servicio Educación es un Bien Económico; cuasi-público, debido a que posee como características innatas la exclusividad y la indivisibilidad. Y, Siendo la forma más eficiente de producirlo a través del sector privado (por su exclusividad) subsidiada por el Estado (por su indivisibilidad), no se ha tomado en cuenta estas características, produciendo casi la totalidad del servicio el Estado, provocando las ineficiencias observadas.
- 2) Se observa que no ha existido una Priorización del Gasto en el Sector Educativo Ecuatoriano. Según la teoría sobre el tema, se debe dar prioridad en primer término a la educación básica, después a la secundaria y luego a la educación superior. Sin embargo, en el país la tendencia ha sido a la inversa.
- 3) Un Aumento del Presupuesto del Sector Educativo no implica necesariamente una mejora en la calidad de educación. De hecho, gran cantidad del presupuesto educativo se destina a gasto corriente, principalmente a remuneraciones. Un aumento del presupuesto educativo (en la situación actual) no mejoraría la calidad de la educación; ya que puede ser neutralizado el efecto positivo del aumento del gasto, por un incremento de la ineficiencia provocados por aumentos en el costo marginal de los insumos (por ejemplo los salarios de los profesores).

- 4) El Sistema de Educación Pública no tiene, nunca tuvo, ni tendrá costo marginal igual a cero. Su financiación en parte la asumimos todos (vía impuestos) y en parte el propio beneficiario (vía matrículas, útiles, etc...). Pero, el costo privado de la educación pública es elevado para las familias pobres que a cambio reciben una educación de mala calidad. Siendo el Sistema Educativo poco equitativo.
- 5) La Calidad de Educación que produce el Sistema Educativo Ecuatoriano es pésima. Los resultados de las Pruebas APRENDO nos muestran que el alumnado en general posee poco dominio de las materias; aunque lo más grave, es que en su gran mayoría no pueden diferenciar entre lectura y lectura comprensiva, o sea, no entienden lo que leen.
- 6) Los Incentivos Individuales implícitos en el Sistema Educativo Público Ecuatoriano desincentiva la Acumulación de Capital Humano y Desincentiva el Desempeño Eficiente.
- 7) El 'Rol Empresarial' por parte del Estado en el sector Educativo limita la acumulación de Capital Físico. Puesto que, 'expulsa' la participación de la empresa privada de las áreas en las cuales el 'Estado' cree que está nunca llegará.
- 8) La Limitada Competencia y la Imposibilidad de Quiebra son Incentivos Perniciosos que ocasionan que el Sector Educativo Público no tenga incentivos ni esté en condiciones de hacer un uso eficiente de los recursos escasos.

RECOMENDACIONES

- 1) Se debe reformar el sistema de remuneraciones de los docentes, para que premie el mejor desempeño; además, se debe agilizar el proceso de separación de los docentes que no tienen un desempeño aceptable.
- 2) El Estado debe incentivar el incremento de oferta del servicio educativo, con o sin fines de lucro, bajo un conjunto de normas mínimas dadas. Además, debe permitir que las Instituciones educativas públicas que son ineficientes quiebren.
- 3) Un sistema que engloba estas características, es el subsidio a la demanda por medio de los Bonos Educativos. Por tanto, si se desea introducir los incentivos adecuados para mejorar la calidad del servicio educativo en el País, uno de los métodos más idóneos sería el Sistema de Bonos.

BIBLIOGRAFÍA

- APRENDO**, Sistema Nacional de Medición de Logros Académicos. 1997. "Informe Técnico del Desarrollo, Validación y Aplicación de las Pruebas APRENDO 1996": Ministerio de Educación y Cultura, Eb/Prodec.
- APRENDO**, Sistema Nacional de Medición de Logros Académicos. 1998. "Análisis de las Pruebas APRENDO 1996 y de sus Resultados": Ministerio de Educación y Cultura, Eb/Prodec.
- Banco Central del Ecuador**. (Anual) Memoria Anual. Quito: Banco Central del Ecuador.
- Banco Central del Ecuador**. (Mensual). Información Estadística Mensual. Quito: Banco Central del Ecuador.
- Bastiat**, Frederic. "Gobierno": Ideas de Libertad # 51, Instituto Ecuatoriano de Economía Política.
- Bastidas Torres**, Alfredo. 1999. "Calidad y Gestión en la Educación".
- Benegas Lynch (h)**, Alberto. 1998. "Bienes Públicos, Externalidades y los Free Riders: El Argumento Reconsiderado": Revista Libertas, Argentina. Recurso: www.eseade.edu.ar/libertas.html
- Benegas Lynch (h)**, Alberto y **Krause**, Martín. 1994. "El derecho de Enseñar y Aprender": Revista Libertas, Argentina. Recurso: www.eseade.edu.ar/libertas.html
- Benegas Lynch (h)**, Alberto. 1991. "Acerca del Pensamiento de Ludwig Von Mises": Estudios Públicos #42.
- Benegas Lynch (h)**, Alberto. 1984. "La Educación en una Sociedad Libre", Estudios Públicos, Chile, No XV.
- Boragina**, Gabriel. ¿Qué es el Mercado?, recurso: www.accionhumana.com.ar
- Buchanan**, James. 1987. "El Poder Fiscal": Unión Editorial.
- Chafuen**, Alejandro. 1991. "Economía y Ética: Raíces Cristianas de la Economía de Libre Mercado": Ediciones Rialp.
- Chelminski**, Vladimir. 2000. "Educación frente al Dilema del Lucro": CEDICE. Cámara de Comercio de Caracas.
- Cheung**, Steven. "El Mito del Coste Social": Unión Editorial. Madrid.
- Constitución Política de la República del Ecuador**. 1998.
- Cordeiro**, José Luis. 1998. "Benesuela vs. Venezuela: El Combate Educativo del Siglo", Ediciones CEDICE. Venezuela.
- Cordeiro**, José Luis. 1995. "El Desafío Latinoamericano ...y sus cinco grandes retos": McGraw Hill
- Coulson**, Andrew. 1999. "Market Education: The Unknown History": New Brunswick. N.J.:Transaction Books.
- Couse**, Ronald. "The Lighthouse in Economics", Journal of Law and Economics.
- Donahue**, John. 1989. "The Privatization Decisión: Public Ends, Private Means": New York: Basic Book.
- Duran Ortega**, Lydia. "Los Costos Escondidos de la acción del Gobierno". Ideas de Libertad # 8: Instituto Ecuatoriano de Economía Política.
- Drucker**, Peter. 1995. "La Sociedad Post Capitalista": Norma.

- Fierro-Renoy**, Virginia. "Inversión en Educación: Tema con Implicaciones de Política Económica": Banco Central del Ecuador.
- Fundación Ecuador**. 1996. "Agenda para el Desarrollo: Ecuador siglo XXI: Educación".
- Fundación Ecuador**. 1995. "Ecuador: La Crisis Educativa: Bases para un Consenso".
- Gran Diccionario de la Lengua Española**, Programa Educativo Visual, Colombia
- Guevara**, Darío. "Rocafuerte y la Educación Pública": Archivo Histórico de Guayaquil
- Hayek**, Friedrich von, 1988a. "Derecho legislación y Libertad, tomo 1": Unión Editorial. Madrid.
- Hayek**, Friedrich von, 1988b. "Derecho legislación y Libertad, tomo 2": Unión Editorial. Madrid.
- Hayek**, Friedrich von, 1988c. "Derecho legislación y Libertad, tomo 3": Unión Editorial. Madrid.
- Hayek**, Friedrich von. 1975. "Los Fundamentos de la Libertad": Unión Editorial. Madrid.
- Hermann-Hoppe**, Hans. 1996. "Falacias de la Teoría de los Bienes Públicos y la Producción de Seguridad", Revista Libertas, Argentina.
- Huerta de Soto**, Jesús. 2000. "La Escuela Austriaca: Mercado y Creatividad Empresarial": Síntesis. Madrid.
- Huerta de Soto**, Jesús. 1994. "Estudios de Economía Política": Unión Editorial. Madrid.
- Instituto Ecuatoriano de Economía Política (IEEP)**. 2000. "Dolarización Oficial en Ecuador".
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)**. 1988. "La Encuesta de Condiciones de Vida en el Ecuador: Un enfoque de los contrastes regionales, urbano-rural y de género". ECV-98.
- Kelly**, David. 'Derechos Sociales en Decadencia', Instituto CATO. Recurso: www.cato.org
- Kirzner**, Israel. 1998. "Competencia y Empresarialidad": Unión Editorial. Madrid.
- Kirzner**, Israel. 1995. "Creatividad, capitalismo y Justicia Distributiva": Unión Editorial. Madrid.
- Lee**, Dwigt. 1998. "El Poder de los Incentivos". Revista The Freeman. USA.
- Lehman**, Thomas. "Enseñanza Pública: La Burocratización de la Mente". Recurso: www.atlas.org.ar.
- Lemieux**, Pierre. 1992. "La Soberanía del Individuo": Unión Editorial. Madrid.
- Libertad y Desarrollo**. 2000. Temas Públicos: "Recursos, Remuneraciones y Calidad de la Educación". Chile.
- Lips**, Carrie. 2001. Análisis de Política Pública: "Empresarios de la Educación": Un Estudio de la Educación con Fines de Lucro, Instituto CATO.
- López**, Franklin. 2000. ¿Por qué y cómo dolarizar?: Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL).
- López**, Franklin. 1997. "Una Sociedad sin Privilegios": Instituto Ecuatoriano de Economía Política (IEEP).
- López**, Franklin. 1991. "Economía al Alcance de Todos": Harla.
- López**, Franklin. "El Papel del Estado en una Sociedad Libre": Ideas de Libertad # 9, Instituto Ecuatoriano de Economía Política (IEEP).
- Lucio Paredes**, Pablo. 2000. "El Libro de la Dolarización".
- Lucio Paredes**, Pablo. 1999. "Cimas, Abismos y Tempestades de la Economía".
- Martínez Estrada**, Alejandro. "Breve Historia del Ecuador": DIMAXI.
- Menger**, Carl. 1871. "Principios de Economía Política": FOLIO.
- Milton y Rose**, Friedman. 1980. "Libertad de Elegir": GRIJALBO.
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC)**. 2001. "Censo del Magisterio Fiscal y Servidores Públicos del MEC": Asociación ESPAQ.
- Mises**, Ludwig Von. 1995. "La Acción Humana": Unión Editorial. Madrid.
- Moe**, Michael. **Bailey**, Kathleen y **Law**, Horda. 1999. "The Book of Knowledge: Investing in the Growing Education and Training Industry": Merryl Lynch & Co., Global Securities Research & Economics Group, Global Fundamental Equity Research Department, Reporte 1400.

- Molina**, Carlos. 2001a. "Competencia Regula los Precios": Revista de la Cámara de la Pequeña Industria del Guayas. PYMES.
- Molina**, Carlos. 2001b. "Y la Historia se repite: Control de Precios": Fundación Libertad. El Libertario.
- Molina**, Carlos y Idrovo Byron. 2000. "Determinantes de la Calidad Pública de la Educación Ecuatoriana": Banco Central del Ecuador: Concurso de Investigación Socioeconómica.
- Nieto**, Ma. Eugenia. 2000. "Tesis de Grado: Implantación de un Sistema de Control de Calidad en el Sector Educativo Ecuatoriano": Escuela Superior Politécnica del Litoral. Instituto de Ciencias Humanística y Económicas (ICHE).
- Novak**, Michael. 1988. "Desarrollo Económico de Abajo hacia Arriba": La Revista de Desarrollo Económico.
- Ortega**, Lydia. "Los Costos Escondidos de la Acción del Gobierno": Ideas de Libertad #8. Instituto Ecuatoriano de Economía Política (IEEP).
- Paladines**, Carlos. 1999. "Más allá de la Utopía Educativa Moderna": La Educación Siglo XX. Bull.Inst.fr.études andines, 1999, Tomo 28 #3.
- Pazos**, Luis. 2000. "Ineptitud Presidencial": Editorial Diana.
- Pazos**, Luis. 1999. "Lógica Económica": Editorial Diana.
- Puelles**, Walter. "La Educación en una Economía Libre": Instituto de Libre Empresa, Perú. Recurso: www.ileperu.net
- Registro Oficial** No 699. 19 de Mayo de 1995. "Ministerio de Educación: Reglamento Orgánico Funcional".
- Rothbard**, Murray. 1995. "La Ética de la Libertad": Unión Editorial. Madrid.
- Rothbard**, Murray. "Education, free and Compulsive": Center for Independent Education.
- Salgado**, Germánico y Gastón, Acosta. 1991. "El Ecuador del mañana: Una ruta con problemas". Quito: CORDES.
- Schiefelbein**, Ernesto y **Heikkinen**, S. 1991. "Ecuador, Acceso, Permanencia, Repetición y Eficiencia en la Educación Básica": OREALC, Chile.
- Schwartz**, Pedro. "El Mercado como una Filosofía de Servicio", Instituto CATO: www.cato.org
- Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIICE)**. "Encuesta Escolar de Alerta Temprana 1999-2000": Resultados Preliminares.
- Stiglitz**, Joseph. 1988. "La Economía del Sector Público": Editorial Antoni Bosch. Madrid.
- Termes**, Rafael. 1998. "Del Estado del Bienestar a la Sociedad del Bienestar": Universidad Latinoamericana de la Libertad Friedrich Hayek.
- Tobar**, Julio. "Apuntes para su Historia: La Instrucción Pública de 1830 a 1930": Archivo Histórico de Guayaquil.
- Trigo**, Joaquín. 1996. "Bienestar Social y Mecanismos de Mercado": Unión Editorial. Madrid.
- Universidad de Guayaquil: Instituto de Investigaciones Económicas y Políticas**. 2001. "Economía Ecuatoriana".
- West**, Edwin. 1994. "La Educación y el Estado": Unión Editorial. Madrid.

Adicionalmente, se ha hecho uso extensivo de información aparecida en publicaciones como: Diario "El Universo": Guayaquil, Diario "El Comercio": Quito, "The Wall Street Journal (Internet)": USA, Revista "EKOS", Revista "Gestión", Revista "Vistazo".

También han sido utilizados gran cantidad de recursos de páginas "web", como:

- Sistema de Indicadores Sociales del Ecuador: www.siiice.gov.ec
- Charter Schools: www.uscharterschools.org
- Milton Friedman's Foundation Educational: www.friedmanfoundation.org

- Acción Humana: www.accionhumana.com.ar
- Acton Institute: www.acton.org
- CEDICE: www.cedice.org.ve
- Fundación Libertad Ecuador: www.fundacionlibertad.org
- Instituto CATO: www.cato.org
- Instituto de Libre Empresa Perú: www.ileperu.net
- Instituto Ecuatoriano de Economía Política: www.his.com/~ieep
- Libertad y Desarrollo (Chile): www.lyd.com
- Revista Libertas (Argentina): www.eseade.edu.ar/libertas.html
- Frederic Bastiat: www.bastiat.net
- José Luis Cordeiro: www.cordeiro.org
- The Ayn Rand Institute: www.aynrand.org