

**ESCUELA SUPERIOR POLITECNICA DEL LITORAL**  
**Instituto de Ciencias Humanísticas y Económicas**

**ANALISIS ECONOMICO DEL  
GASTO PUBLICO EN EDUCACION  
CASO ECUADOR  
1972-1996**

**Tesis de Grado previa a la obtención del título de:  
Economista en Gestión Empresarial, especialización en Sector  
Público**

**Presentada por**

**Enrique Intriago Ruíz  
Christian Samán Cerasuolo**

**Guayaquil – Ecuador  
1999**

## **DECLARACION EXPRESA**

**La responsabilidad del contenido de esta Tesis de Grado corresponde exclusivamente a los autores y el patrimonio intelectual de la misma a la Escuela Superior Politécnica del Litoral.**

---

**Enrique Intriago Ruíz**

---

**Christian Samán Cerasuolo**

**TRIBUNAL DE GRADUACION**

---

**Ing. Omar Maluk Salem**  
**Director del ICHE ESPOL**

---

**Econ. Roberto Iturralde**  
**Director de Tesis**

---

**Econ. Estuardo Argüello**  
**Vocal del Tribunal de Graduación**

---

**Econ. Emilio Pfister**  
**Vocal del Tribunal de Graduación**

## INDICE GENERAL

|   |            |
|---|------------|
| <b>RESUMEN.....</b>                                 | <b>X</b>   |
| <b>INTRODUCCION.....</b>                            | <b>XII</b> |
| <b>I. LA EDUCACION COMO BIEN ECONOMICO:</b>         |            |
| <b>MARCO CONCEPTUAL.....</b>                        | 17         |
| 1. Características económicas de la educación.....  | 17         |
| 2. Beneficios y costos de la educación.....         | 42         |
| 3. Eficiencia y equidad de educación pública.....   | 51         |
| <b>II. DIAGNOSTICO DE LA PROBLEMÁTICA ECONOMICA</b> |            |
| <b>DEL GASTO PUBLICO EN EDUCACION FISCAL.....</b>   | <b>73</b>  |
| 1. Eficiencia externa de la educación pública.....  | 73         |
| 2. Eficiencia interna de la educación pública.....  | 135        |

|             |   |            |
|-------------|---|------------|
| <b>III.</b> | <b>PROPUESTA DE REFORMA ECONOMICA AL SISTEMA EDUCATIVO ECUATORIANO.....</b> | <b>146</b> |
|             | 1. El marco jurídico de la educación. ....                                  | 146        |
|             | 2. La descentralización educativa ....                                      | 153        |
|             | 3. La financiación de la educación ....                                     | 161        |
| <b>IV.</b>  | <b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....</b>                                  | <b>170</b> |
| <b>V.</b>   | <b>BIBLIOGRAFIA.....</b>  | <b>175</b> |

## INDICE DE CUADROS y GRAFICOS

### CUADROS

|   |     |
|---|-----|
| 1.1. Clasificación de los bienes económicos de Musgrave.....  | 20  |
| 1.2. Clasificación de los bienes económicos de López.....   | 21  |
| 1.3. Provisión y producción de la educación escolar.....  | 23  |
| 1.4. Evaluación económica de la educación.....  | 51  |
| 2.1. Evolución del gasto público real per capita en educación en dólares de 1987 ..                   | 96  |
| 2.2. Evolución del gasto público en educación como porcentaje del PIB.....                            | 97  |
| 2.3. Evolución del gasto real per cápita en educación (1980-1981 = 100).....                          | 98  |
| 2.4. Evolución del gasto real por alumno en educación (en dólares de 1987).....                       | 99  |
| 2.5. Ecuador: Gasto Público Social, Gobierno Central, 1980-1995.....                                  | 103 |
| 2.6. Correlaciones de series entre Gasto Público en Educación como % del PIB y<br>como % del PGE..... | 106 |
| 2.7. Comparación de tasas de cambio de % del gasto en educación.....                                  | 108 |
| 2.8. Educación, Deuda y Gasto Social 1980-1988.....   | 110 |
| 2.9. Distribución del gasto corriente y de capital 1980-1994.....                                     | 111 |

|   |     |
|---|-----|
| 2.10 Crecimiento por Niveles de los Planteles Educativos.....                                   | 118 |
| 2.11 Rendimiento a la Inversión en educación.....   | 124 |
| 2.12 Gastos y Costos por Niveles de Educación.....  | 125 |
| 2.13 Quintiles de Gastos de Consumo.....  | 127 |
| 2.14 Algunas Características de la Pobreza 1994.....  | 128 |
| 2.15 Estimación Analfabetos Absolutos, de 15 años y más por grupos específicos<br>de Edad ..... | 139 |
| 2.16 Rendimiento Latinoamericano.....   | 142 |

## **GRAFICOS**

|  |     |
|--|-----|
| 1.1. Disyuntiva entre educación e infraestructura.....   | 31  |
| 1.2. Tipos de costos marginales.....   | 38  |
| 1.3. Distorsiones generadas por la provisión gratuita de bienes.....                                       | 38  |
| 1.4. Rentabilidad privada y social de la educación en países en vías de desarrollo y<br>desarrollados..... | 56  |
| 1.5. Diferentes tipos de inversión para la educación primaria.....   | 56  |
| 2.1. Gasto en educación como porcentaje del PIB.....   | 100 |
| 2.2. Gasto público total, social y en educación como % del PIB.....  | 101 |
| 2.3. Gasto social y en educación como % del gasto público total.....                                       | 102 |
| 2.4. Gasto per cápita en educación en dólares de 1987.....   | 102 |
| 2.5. Índice Gasto Social en Educación, Real Per Cápita.....  | 105 |
| 2.6. Comparación del gasto en educación como % del PIB y como % del PGE.....                               | 107 |

|   |     |
|---|-----|
| 2.7. Distribución del gasto corriente y de capital 1980-1994.....                                 | 111 |
| 2.8 FBKF como % de los Egresos Totales.....   | 104 |
| 2.9 Remuneraciones como % de los Egresos Totales.....   | 104 |
| 2.10 Gasto Corriente y Remuneraciones como % de los Egresos Totales.....                          | 115 |
| 2.11 Remuneraciones como % del Gasto Corriente.....   | 115 |
| 2.12 Composición de los Egresos Totales en Educación.....   | 116 |
| 2.13 Gasto Total Real a Precio de 1993 en Período 1972-1994.....                                  | 117 |
| 2.14 Gasto en Educación a Precios Constantes de 1993 Período 1988-1996.....                       | 121 |
| 2.15 Gasto en Educación como % del PIB 1988-1996.....   | 121 |
| 2.16 Déficit Presupuestario con Respecto al PIB.....  | 121 |
| 2.17 Variación % Anual del PIB a Precios de 1975.....   | 121 |
| 2.18 PIB a Precios Constantes de 1975.....  | 122 |
| 2.19 Deuda Total y PIB.....   | 122 |
| 2.20 Inflación.....   | 122 |
| 2.21 Educación Pública por Quintiles de Consumo.....  | 128 |
| 2.22 Porcentaje del Programa Preescolar y Primaria en el Presupuesto de Educación.....            | 131 |
| 2.23 Porcentaje del Programa Medio en el Presupuesto de Educación .....                           | 131 |
| 2.24 Porcentaje del Programa Educación Superior en el Presupuesto de Educación .....              | 131 |
| 2.25 Porcentaje del Programa Cultura en el Presupuesto de Educación .....                         | 131 |
| 2.26 Porcentaje del Programa Formación y Capacitación Docente en el Presupuesto de Educación..... | 131 |

|   |     |
|---|-----|
| 2.27 Porcentaje del Programa Extra Escolar en el Presupuesto de Educación.....                      | 131 |
| 2.28 Porcentaje del Programa Construcciones Escolares y Equipos en el Presupuesto de Educación..... | 131 |
| 2.29 Porcentaje del Programa Construcciones Deportivas en el Presupuesto de Educación.....          | 131 |
| 2.30 Porcentaje del Programa de Educación Básica, Media y Superior el Presupuesto de Educación..... | 134 |

## **RESUMEN**

La Educación en el Ecuador no refleja un manejo eficiente y equitativo del gasto público en áreas sociales, porque el Estado paternalista que aún permanece en algún sentido mantiene una gratuidad y mediocridad que implican inequidad, está sujeto a la burocracia y corrupción administrativa en todos sus niveles, sirve a grupos de interés y no al bienestar colectivo. El estudio analiza que el manejo del gasto público en educación ha estado sujeto a variables económicas del entorno y a presiones políticas de sectores interesados en el aumento del gasto para aumento de gastos corrientes y por lo tanto de salarios administrativos y docentes. Las condiciones macroeconómicas no garantizan la sustentabilidad de una política social de inversión con rentabilidad económica y social, por lo cual como parte de la modernización del Estado se debe redefinir la provisión y producción de educación en el Ecuador. La provisión de educación debe encuadrarse a las condiciones de mercado donde la competencia asigne los recursos eficientemente y con el ahorro social que esto genere compensar las inequidades que se presentaren. El Estado debe reducir la producción de educación y dedicarse a financiar la demanda, lo que implica actuar con un personal reducido en la administración central y además la competencia local por

ganar los fondos subvencionados en términos de calidad educativa y rendimiento escolar de la institución como un todo. La administración por vías de la descentralización se debe entregar a organismos seccionales autónomos de tal forma que a través de los Municipios pague quien consume, lo que quiera consumir. Así el mercado en una creciente información del mercado de educación, las partes que demandan y ofertan se encuentran y manifiestan sus preferencias. El mantener un 30% del Presupuesto General del Estado es interés del magisterio, pero no garantiza nada bajo las condiciones actuales de la producción estatal de educación. El Estado debería vincular la educación con el mercado de trabajo para evitar la sobreeducación, la educación de consumo y el desempleo de profesionales, que ni contribuye a elevar el PIB ni a mejorar las condiciones de equidad social.

Las prioridades para el gasto son primero la básica, luego la de niñas, y tercero la rural. Privilegiar el gasto en la educación básica y permitir que el mercado de dinero financie la demanda de educación en los niveles siguientes. Debe establecerse un sistema nacional de medición de logros que evalúe el rendimiento escolar, con pruebas nacionales estandarizadas, permitir que los padres elijan el centro escolar y el Estado subsidie la demanda, estimular económicamente a los mejores estudiantes, liberar el mercado laboral de profesores cuyo salario refleje su productividad marginal, focalizar el gasto social en general. Serán medidas que no sólo reducirán la carga y presión fiscal, sino que vincularán la educación a la producción, a fin de lograr las metas de eficiencia y calidad.

## **INTRODUCCION**

La economía de la educación nace en la década de los 60 como una disciplina formal, resaltando la importancia de la educación en términos de *inversión en capital humano*. Se había ya planteado analogías desde 1924 entre la inversión en educación y la inversión en capital. Shultz en 1961 retoma el tema de la *inversión en capital humano* sugiriendo que es un factor de producción que incide en tasas de crecimiento económico mayores que las explicadas por factores tradicionales. Mas adelante en los conceptos de funciones de producción se demuestra que el trabajo y el capital físico no explican en su totalidad el crecimiento del producto y que existía un factor residual, "el residuo de Solow". Así aparece la importancia como insumo para el producto, de *una mejor educación en cantidad y calidad* para la mano de obra, junto al *progreso tecnológico* y las *economías de escala*.

En 1964, Gary Becker midió la rentabilidad de algunas formas de la inversión en capital humano, formalizándose la idea de capital humano como una inversión tan o más productiva que la inversión en capital físico. Este fue el punto de partida del desarrollo de la economía de la educación. En los 60 se enfatizó en la *teoría del capital humano y las tasas de retorno en educación*. En los 70 con el *credencialismo* se duda revisionistamente el efecto de las instituciones educativas sobre la productividad de las personas y las tendencias de los mercados laborales; se afirma que ellas son mecanismos de filtro para acreditar a los más inteligentes o motivados. En los 80 entra en un estancamiento y escepticismo sobre el efectivo potencial de la educación, no obstante en países desarrollados y en desarrollo se implantan *reformas educativas*, con rezagos en los últimos países. Así la relación producto educación justifica el gasto que aumenta la tasa de crecimiento del producto pagando el costo de una mejor educación y redituando mas allá de lo invertido el capital involucrado. Asignar recursos para educación no se convierte en una pérdida, sino en alta rentabilidad social bajo ciertas condiciones que plantea la teoría económica. En los últimos años la educación ha pasado a ocupar un lugar destacado en la discusión pública por el vínculo entre educación y desarrollo económico. ¿Cuál debe ser la orientación económica del gasto público como inversión en capital humano?.

En relación a los países en desarrollo, el Banco Mundial ha tenido una notable influencia en sus políticas educativas, especialmente en lo que se refiere al cambio de prioridades en asignación de recursos desde la educación superior hacia los niveles educativos básico y medio"(Aedo y Vargas, Economía de la Educación: Una historia reciente, un futuro plagado de desafíos, *Revista Persona y Sociedad*, Vol.XI, No.2, Agosto, ILADES, Santiago de Chile, 1997, p.11-17.

En términos de gasto público, el enfoque de funciones de producción a la educación tuvo como preocupación central *cuál es la importancia de los insumos educacionales en el resultado educativo de los alumnos*. En 1966 el informe Coleman sorprendió al mostrar la escasa influencia de los recursos educativos sobre el rendimiento. "Una vez controlado el efecto del status socioeconómico, ciertos factores como el gasto por alumno o la experiencia del profesor tenían poco poder predictivo sobre el rendimiento" (Ibid. ,p.13). Se replicó el trabajo diciendo que no era verificable en países pobres. Hanusek en 1989 compara rendimientos entre colegios utilizando función de producción y concluye que el ambiente familiar, y las características de los profesores parecen tener influencia sobre el rendimiento de los alumnos. Se han introducido variables como datos individuales del alumno, habilidades particulares, aprendizaje anterior hasta características genéticas, existiendo muchos trabajos con resultados diversos.

Mas allá de buscar productividad en el rendimiento dentro del aula, una de las principales controversias en ésta área tiene que ver con la importancia del gasto por alumno en los resultados escolares. Hanusek en 1989 argumentó que los recursos no tienen un mayor impacto y estudios recientes dicen que hay relación. Sin embargo hay consenso sobre el interés de cómo son gastados los recursos en las escuelas. Un ejemplo notable de la influencia de la economía de la educación en los últimos años, especialmente en los desarrollados, ha sido el creciente interés en el uso de mecanismos de mercado para financiar la educación y particularmente, en las diferentes políticas de cobro sobre la demanda por educación y sobre la eficiencia

interna de las instituciones educativas. La tendencia es partir de la naturaleza de la educación como bien económico para establecer la responsabilidad estatal en la producción y provisión de educación. ¿Debe sólo financiarla, o también producirla?. ¿Podría el sector privado producirla a un menor costo por alumno y aun así ser rentable?. ¿En que condiciones fallaría el mercado?. Si el Estado debiera producir educación, ¿en qué niveles sería más rentable?. ¿Es sustentable mantener un gasto caracterizado por gasto corriente y salarios?. ¿El sacrificio social de asignar recursos a educación se ve reflejado en altos rendimientos académicos, productividad laboral y mejores ingresos de los individuos?.. Si el Estado debiera subsidiar la educación, ¿sería subsidiando la demanda o la oferta tal como ocurre actualmente?. ¿Podría el mercado darnos eficiencia en la asignación de recursos públicos?. ¿Gastar en educación ha contribuido a la equidad social? Esta es la sucesión de preguntas que esperamos desarrollar a la luz de la teoría de la economía de la educación en **ANALISIS ECONOMICO DEL GASTO PUBLICO EN EDUCACION. CASO ECUADOR 1972-1996.**

Una clasificación de los temas abordados en los diferentes estudios dentro de la economía de la educación, hecha por Aedo y Vargas (1997) es:

1. Producción de Educación: Planificación de la Educación, calidad de la educación y políticas de educación.
2. Costos de la Educación: Funciones de Costos en Educación y salarios de profesores.
3. Administración de la Educación: Administración de la Educación y Descentralización.
4. Beneficios de la Educación: Ingresos y su distribución, formación de capital humano, formación de profesionales, educación para el trabajo, crecimiento y desarrollo económico, educación y empleo, trabajo, mercado laboral, educación, desarrollo social y pobreza, educación y salud.

5. Financiamiento de la Educación: Finanzas públicas en educación, financiamiento de la educación básica y media, financiamiento de la educación superior.
6. Análisis de Costo Beneficio en Educación: estimación de tasas de retorno en educación.
7. Descripción y Diagnóstico: Análisis de diagnósticos y perspectivas, estudios organizacionales, sistemas comparados, reformas en el sector de la educación, estudios de grupos y problemas específicos y equidad de la educación.

El presente trabajo se encuadra en el manejo de las finanzas públicas en educación, revisando los supuestos históricos y estructurales del gasto, incorpora la teoría del análisis costo beneficio, y cuestiona la producción y administración de la educación. El gasto público en educación como gasto social, objeto de reducción en épocas de ajustes macroeconómicos, por ser mayormente gasto corriente genera presiones sociales y tensiones políticas desde dirigentes de izquierda demandando mayores asignaciones sin garantizar mejores resultados académicos del estudiantado.

Su argumento es que si hubiera más gasto, la educación sería mejor. Para ellos el problema es el monto que se gasta y no el sistema de producción y administración de educación en el país. Partimos diciendo que el sistema de producción y administración es producto de una filosofía de Estado, economía y sociedad que se ven reflejadas en las finanzas públicas. El orden es sistema económico, tipo de manejo del gasto público y resultados correspondientes. Las finanzas públicas se dan en un contexto particular. De ser así, nos proponemos terminar sugiriendo una reforma financiera educacional para el ámbito institucional guiados por el uso racional de recursos en torno a la eficacia y la eficiencia para producir equidad social y desarrollo económico.

## **I. MARCO CONCEPTUAL: LA EDUCACION COMO BIEN ECONOMICO**

### **1.1. CARACTERÍSTICAS ECONOMICAS DE LA EDUCACIÓN.**

#### **1.1.1. ¿QUE HACE DE LA EDUCACION UN BIEN PUBLICO O PRIVADO?**

#### **NATURALEZA Y CLASIFICACION DE LOS BIENES ECONOMICOS**

La naturaleza de los bienes económicos justifica que el sector privado los produzca y distribuya eficaz y eficientemente o no en caso de no tener incentivos. La clasificación de los bienes económicos definidos como “bienes escasos que la humanidad considera de valor”(1), se hace en función de los criterios de

indivisibilidad y exclusión, que se consideran “cualidades naturales que determinan la manera de producir los bienes económicos”(2). La indivisibilidad se llama también consumo no-rival y se asocia a participación de los beneficios. La exclusión gira en torno al costo del consumo, derechos de propiedad y condiciones tecnológicas para no permitir el ingreso de polizones que busquen beneficiarse sin asumir algún pago.

El Principio de exclusión del mercado de un bien privado, consiste en que el consumo de A depende de que A pague el precio, en tanto que B que no paga queda excluido. No puede producirse el intercambio sin derechos de propiedad y estos requieren exclusión. Si los beneficios derivados de los bienes privados fluyen hacia el consumidor que los paga, estos se internalizan y el consumo es rival. Al mismo tiempo la naturaleza de los bienes es tal que la exclusión es fácilmente factible. De otro lado, si el consumo es no-rival y la exclusión es inapropiada o inaplicable, se produce un fallo del mercado y resulta necesaria una provisión presupuestaria de parte del Estado, dentro de una combinación de provisión pública y privada. Un bien económico para que sea público ha de tener entonces dos propiedades esenciales: no es viable racionalizar su uso o el consumo no es rival, y, no es deseable racionalarlo por ineficiencia (3).

A partir de las cualidades naturales se producen cuatro combinaciones que comparten Musgrave y Stiglitz, mas Franklin López añade dos más en virtud de que un bien indivisible puede convertirse en divisible por el congestionamiento de su consumo, ante lo cual sería eficiente racionalizarlo. Los extremos de las cuatro o seis

combinaciones serán los bienes públicos y los bienes privados, donde los primeros cumplen las dos cualidades naturales y los últimos no. Partimos de las siguientes definiciones:

- “Un bien es indivisible cuando el consumo por parte de una persona no disminuye la cantidad disponible para otra” (4).
- “Un bien es excluyente cuando el productor o dueño puede excluir a los consumidores a su antojo” (5).
- “Un bien indivisible es divisible cuando por la congestión, se reduce la cantidad disponible y el Estado interviene para conceder derechos de propiedad que relacione beneficios y costos” (6).

Musgrave parte del concepto de bienes públicos puros como no rivales o indivisibles y no excluyentes, lo que constituye una falla del mercado. Utilizando una matriz de posibilidades de combinación de las dos propiedades plantea cuatro casos: El caso 1 es el de los bienes puramente privados donde el mercado provee factible y eficientemente pues tiene los incentivos respectivos. En todos los demás casos hay falla del mercado –según Musgrave-. El caso 2 refleja la imposibilidad de exclusión o a los altos costes de la misma, ya sea por ausencia de tecnología adecuada o porque la aplicación de la tecnología es al momento demasiado costosa. El caso 3 se debe al consumo no-rival de sus beneficios y de posible exclusión como los servicios sociales, donde está la educación y la salud. En el caso 4 existen ambos impedimentos

por lo cual hablamos de bienes públicos puros. Si bien en todos los casos excepto el primero hay fallos del mercado, sólo se consideran bienes públicos los casos 3 y 4, en

Cuadro 1.1

|         |          | EXCLUSION |           |
|---------|----------|-----------|-----------|
|         |          | POSIBLE   | IMPOSIBLE |
| CONSUMO | RIVAL    | Caso 1    | Caso 2    |
|         | NO RIVAL | Caso 3    | Caso 4    |

Fuente: Musgrave, 1993, p.55.

situaciones de consumo no rival, donde no se pueden internalizar los beneficios completamente y se dan externalidades (7).

Franklin López presenta un cuadro de seis alternativas, nominadas de la A a la F, que representan casos, en donde sólo el caso extremo A de no-exclusividad e indivisibilidad se conoce como un bien público o colectivo ( caso 4 de Musgrave). Ya que no es posible cobrar privadamente a los beneficiarios por lo que reciben, “el sector público los puede producir y cobrar mediante tributos generales”(8). El caso de bienes indivisibles excluyentes los puede producir el sector privado porque es factible excluir a los consumidores de la docencia y cobrarles por los beneficios directos que reciben. Así, por su exclusividad, la manera más eficaz de producirlos será a través de la empresa privada, pero...

Los beneficios de la educación o de la sanidad se esparcen a toda la sociedad, sin embargo, los beneficiarios directos –de la docencia- pueden pagar por separado. Como la sociedad entera se

beneficia, la colectividad debe cubrir el costo de producir. Para hacer la conexión entre los beneficios que se reciben y el costo. El Estado puede cobrar un impuesto general y con esos ingresos subsidiar su producción; al ser bienes excluyentes no es indispensable que el Estado los produzca (9).

Cuadro 1.2  
**CLASIFICACION DE LOS BIENES ECONOMICOS DE LOPEZ**

|                       | <b>NO EXCLUYENTE</b>   | <b>EXCLUYENTE</b>   |
|-----------------------|--|---|
| <b>INDIVISIBLE</b>    | <b>A</b><br>Defensa Nacional<br>Orden Público<br>Adm. De Justicia                  | <b>D</b><br>Servicios Sociales:<br>Educación<br>Salud Pública   |
| <b>CONGESTIONABLE</b> | <b>B</b><br>Pureza del Aire  | <b>E</b><br>Infraestructura:<br>Vías de Comunicación,<br>Puertos.<br>Servicios Públicos:<br>Agua Potable y Alcantarillado |
| <b>DIVISIBLE</b>      | <b>C</b><br>Especies Biológicas<br>Migratorias: Ballenas,<br>Elefantes y Langostas | <b>F</b><br>Bienes Privados   |

Fuente: López, 1977,p.93

## **PROVISION PUBLICA Y PRIVADA DE LA EDUCACION**

### **Distinción entre Provisión y Producción.**

Debe hacerse una clara distinción antes de continuar sobre lo que es provisión pública de los bienes sociales o de bienes privados suministrados por el Estado como en la Educación. Estos dos conceptos son distintos y en general no están relacionados, por lo que no debería ser confundido el uno con el otro. Los bienes privados pueden ser

producidos y vendidos a compradores privados, sea por empresas privadas, que es el caso más normal, sea por empresas públicas o no. Los bienes sociales pueden ser de forma análoga, producidos por empresas privadas y vendidos al gobierno, o también pueden producirse directamente bajo dirección pública, como sucede con los servicios prestados por los funcionarios civiles o las empresas municipales. Si decimos que los bienes sociales son provistos públicamente, significa que se financian por medio del presupuesto y puestos a disposición libres de cargas directas. No importa como sean producidos (10).

En las Cuentas Nacionales, el costo de la provisión pública se divide entre pagos realizados a los empleados públicos (cuya producción puede considerarse como pública) y productos comprados a empresas privadas, como por ejemplo provisión estatal de educación utilizando sus maestros y materiales de producción privada. El costo de la provisión privada también podría repartirse entre pagos por bienes o servicios de producción pública y pagos a la producción privada, como por ejemplo provisión de educación particular con personal privado y servicios de dependencias públicas. Pueden darse el caso de provisión y producción simultánea de educación o sólo por el Estado o sólo por la Empresa.

En los países occidentales, el Estado produce tanto bienes públicos como bienes privados pero también contrata a empresas privadas la producción de bienes y servicios, tanto directamente para él como para los ciudadanos. Una matriz de alternativas aparece en el cuadro de provisión y producción de la educación escolar a

manera de ejemplo. La mayoría de la producción pública está relacionada con la provisión de bienes públicos (como la defensa) y con lo que llama Stiglitz la provisión pública de bienes privados en función de las externalidades y la distribución de la renta. Las decisiones sobre si conviene o no que el Estado produzca un bien y que lo suministre (lo financie), tal como se acentuó líneas arriba. El papel de la producción estatal va de la nacionalización a la privatización, y gira sobre las siguientes preguntas:

- ¿ Suministran mejor las empresas privadas algunos de los servicios que suministra el Estado, como la educación?
- ¿ Hay otros servicios suministrados por la empresa privada que podrían ser suministrados mejor por una empresa pública?

Cuadro 1.3

**PROVISION Y PRODUCCION DE LA EDUCACION ESCOLAR**

**QUIEN PAGA**

**SECTOR PRIVADO**

**SECTOR PUBLICO**

**SECTOR**

**PRIVADO** Escuela Particular

Escuela Fiscomisional

**QUIEN PRODUCE**

**SECTOR**

**PUBLICO** Escuela Patrocinada

Escuela Fiscal

Fuente: Los autores.

### **Provisión Pública: Externalidades.**

La Educación como puede verse, no es un bien público puro según Musgrave, para Stiglitz es un bien privado suministrado públicamente y para López sencillamente no es bien público, porque los beneficios de la docencia son divisibles y excluyentes. Entonces, ¿porqué el Estado suministra o provee educación? Dos factores pretenden explicarlo. Se justifica a la educación como bien público alegando la importancia de las externalidades. Pero, los beneficios de la educación generan un gran rendimiento privado, y aun cuando el Estado no concediera ninguna ayuda, casi todo el mundo procuraría en la medida de lo posible aprender este y otros conocimientos básicos. La cuestión es la siguiente: dado el nivel de educación que elegiría la gente a título particular si el Estado no la subvencionara, generaría externalidades importantes un aumento adicional del nivel de educación?. La respuesta a esta pregunta, es decir la medición revelaría el beneficio social y el grado de subsidio de la sociedad a la producción privada. Así está demostrado que el gasto social en educación básica reporta una mayor rentabilidad social sobre todo en países en desarrollo, no así la educación superior. Entonces, se justificaría que el Estado proveyera fondos para la producción de educación, por la presencia de externalidades.

En reemplazo del enfoque neoclásico convencional, que había venido explicando el crecimiento del producto social como una función de las variaciones de las horas trabajo y el valor de capital físico, más un residuo que Solow atribuyó a los cambios tecnológicos, Denison a la calidad del capital y Schultz a las inversiones en

capacitación laboral, el nuevo concepto del “capital humano” (Becker, 1964) sirvió de soporte para una propuesta de reforma educativa y masificación de la escolaridad, sustentada en las ventajas comparativas del gasto social en educación, puesto que la tasa de retorno de las inversiones en capital humano prometía ser mucho más alta que la tasa de retorno de las inversiones en capital físico.

Dado que la calidad de la fuerza de trabajo tenía un papel determinante en el crecimiento económico, los estudios empíricos llegaron a mostrar una alta correlación entre las diferencias de ingresos y los niveles de escolaridad de distintos grupos humanos y las visiones normativas del desarrollo social incluyeron nuevas proposiciones de política educativa y laboral: si los educadores pusieran el énfasis en la cualificación laboral de los recursos humanos, los sistemas educativos podrían ser un factor de mejoramiento de la distribución del ingreso; y si las empresas invirtieran en la capacitación y el entrenamiento de su personal, como si se tratara de un factor de expansión de su capacidad de producción, también podría aumentar su rentabilidad. Los diseñadores de políticas públicas encontraron en las teorías del “capital humano” una buena justificación para la expansión del gasto social en educación, pues ello permitía a los gobiernos atender las demandas de escolaridad de la población y alcanzar simultáneamente las metas de crecimiento material de la economía (11). Un trabajo de medición sobre calidad y desempeño de establecimientos educacionales en Chile, determinó los siguientes productos que distinguían los beneficios privados y las externalidades para su estudio:

1. Aprendizaje de los Alumnos que es el producto directo principal del proceso educativo.
2. Aprendizaje de la Familia catalogado como una externalidad cercana.
3. Desarrollo Profesional de su Personal sobre todo equipo docente experimentado como subproducto del sistema.
4. Desarrollo Social Local o impacto de la escuela en la comunidad como externalidad del proceso educativo.
5. Desarrollo Macrosocial o resultado a largo plazo afectando toda la sociedad en sus múltiples dimensiones (12).

### **Equilibrio entre la Provisión Pública y la Privada**

¿Cuál es el rol adecuado de los sectores públicos y privado con relación a la provisión de servicios sociales?. La discusión gira en torno a la falla del mercado y la falla del Estado. Si no falla el mercado, el sector privado trabaja en proveer el servicio y si la planificación del Estado no falla entonces debiese hacerlo. Pero tanto lo uno como lo otro ocurre y el asunto es ponderar los fallos de ambos sectores y encontrar la correcta mezcla que sea la mejor división de responsabilidades entre ambos. En general los economistas están predispuestos en principio a dejar las tareas al sector privado a menos que haya fallas en la eficiencia o la equidad. La mano invisible del mercado falla en el mundo real, en el caso de la educación por ejemplo, por las siguientes razones: 1) el consumidor no esta completamente informado acerca del valor de los diferentes servicios, 2) algunos costos o beneficios que se aumentan a otros es probable que no sean contabilizados por un sistema descentralizado (externalidades); 3) los mercados de capitales y seguros podrían no operar eficientemente, limitando la capacidad de los consumidores de estar habilitado para seguir sus propios intereses. Dos tipos de combinaciones público/privado se pueden establecer: primero, asignamos algunos servicios sociales como principalmente de

responsabilidad pública y otros como principalmente de responsabilidad privada, de tal forma que cada sector contribuye a conformar una determinada mezcla de bienes; segundo, para cada servicio social, podríamos asignar una parte al sector público y otra al sector privado. Una hipótesis sobre la oferta y demanda de educación argumenta que en el Ecuador...

La mayoría de los diagnósticos recientes sobre la crisis del sistema educativo ecuatoriano ha centrado la atención en la "calidad" de la oferta, seguramente porque es notoria la obsolescencia de los contenidos y de los métodos de enseñanza - "aprendizaje, y más notoria aun la penuria financiera de los establecimientos públicos y el drama ocupacional de los recién graduados. De un diagnóstico sesgado en esa dirección se pueden desprender obviamente conclusiones lógicas respecto de la disfuncionalidad y el alto costo social del "modelo educativo" vigente. Además, si se da por cierto que la sociedad quiere educación de alta calidad y esta dispuesto a pagar por ella, y que el Estado no ha sido capaz de resolver ese problema con sus métodos tecnoburocráticos tradicionales, no es difícil argumentar que -al haber una demanda solvente insatisfecha- la reforma del sistema educativo (en lo académico y en lo financiero) debería orientar sus prioridades según las señales del mercado (13).

Existe una gama de híbridos, tales como productores privados subsidiados por el gobierno o producción monopoliza estatal consumida por la empresa privada. Pero sea lo uno o lo otro cada combinación representa una solución o a una falla del Mercado. El verdadero problema es plantear una serie de alternativas, luego analizarlas y compararlas a fin de decidir cual de esos híbridos es el segundo óptimo. La teoría no da una respuesta correcta sobre estas cuestiones pues esta en función del tipo y tamaño del origen de las fallas del mercado. Tales ponderaciones variarán substancialmente de país a país, dependiendo de sus circunstancias. El examen de las experiencias de algunos países, con sus combinaciones publicas/privadas utilizando el análisis econométrico, servirá para mostrar los aciertos y errores de cada sistema. Es

preciso en tales análisis considerar los efectos de las fallas del Mercado y el Estado en cuando a la cantidad, la calidad y la distribución de los servicios sociales (14).

Tradicionalmente explica Colclough (1991), la preferencia por la provisión pública de la educación se ha justificado por las siguientes razones de equidad y eficiencia, generalmente aceptadas por todos: (1) hay beneficios de la educación en la sociedad, mas allá de sus receptores directos por lo que un gasto menor implica menor bienestar social, (2) la compra privada de escolaridad podría estar fuera del alcance de familias pobres con hijos capaces y diligentes para aprovecharla, (3) los mercados de crédito eficientes no alcanzan a familias pobres, (4) la provisión pública reduce las desigualdades existentes y distribuye mas democráticamente las oportunidades de los ingresos futuros.

Public intervention in education can be justified on several counts: it can reduce inequality, open opportunities for the poor and disadvantages, compensate for market failures in lending for education, and make information about the benefits and availability of education generally available. But public spending on education is often inefficient and inequitable. It is inefficient when it is misallocated among uses; it is inequitable when qualified potential students are unable to enroll in institutions because educational opportunities are lacking or because of inability to pay (15).

Sin embargo se critica la participación del Estado porque dicen que la provisión pública por si sola es responsable de las injusticias e ineficiencias de la escolaridad porque en el tercer Mundo un gran número de personas no tienen aun acceso a la escuela primaria y los subsidios a la educación superior son mayores que a la educación primaria. Con el propósito de solucionar esta situación se recomienda mayor eficiencia reduciendo los costos unitarios de la escolaridad y mayor equidad a

través de una mejor distribución de los recursos educativos, a partir de cuatro prioridades:

- i) introducir el cobro de aranceles a los usuarios de los niveles superior e intermedio y, cuando esa traslación de responsabilidades del Estado hacia las familias deba enfrentarse con su incapacidad de pago, conceder becas para los hijos brillantes de padres pobres;
- ii) además del cobro de aranceles y las becas, crear un sistema de préstamos para todos los estudiantes del nivel terciario o superior, como una manera de hacer más cuidadosa la elección de la carrera en función del ingreso futuro de los estudiantes;
- iii) alentar la provisión privada de educación en todos los niveles, por razones de eficiencia en la asignación de los recursos y oportunidades de nuevas inversiones que de otra manera no se realizarían; Y,
- iv) con el ahorro generado por las medidas anteriores, disponer de recursos para la expansión y mejoramiento de la calidad de la escuela primaria y secundaria, que son más rentables desde el punto de vista social (16).

El dilema “Mercado o Estado” polariza las opciones de política, pues se argumenta que el mercado perjudicaría a los más talentosos y un acceso universal atenta contra la calidad de la educación. Son posiciones extremas entre eficiencia y equidad que como problema económico Arrow (1993) señala que las inequidades en la provisión de educación sólo se justifican cuando hay ganancias de excelencia académica (eficiencia), siempre, que dicha eficiencia no desemboque en una forma de elitismo contraria a las exigencias de la democracia.

### **1.1.2. ¿QUE HACE DE LA EDUCACION UN BIEN DE CONSUMO O UN BIEN DE CAPITAL?**

#### **LA EDUCACIÓN COMO CONSUMO**

“Se halla extendida en todos los países del mundo la idea de que se debe gastar en educación lo máximo posible” (17). Tal idea de “gastar lo máximo posible” o de fijar un porcentaje preestablecido como lo contempla la Constitución Política del Ecuador (30% del Presupuesto General del Estado) supone que la educación es un bien de consumo y como tal el máximo de utilidad se alcanza hasta que beneficio marginal sea cero, por la satisfacción que reporta. Sumado a esto en virtud de que el costo marginal ha sido cero o gratuito en el Ecuador para la educación pública, el consumo de bienes privados suministrados por el Estado (como el caso de la educación) en palabras de Stiglitz ha sido excesivo (18).

Además la educación tiene la particularidad de que quien la consume no tiene rendimientos marginales negativos, porque quien se educa más tiene más hambre de educación. J.S.Mill dijo que “la educación parece ser el único ítem de consumo que no está sujeto a la ley de utilidades decrecientes”. Un estudio de H.M. Phillips, consultor del Dpto. de Ciencias Sociales de la UNESCO y estudioso de la economía de la Educación dice que “la evidencia muestra que,(...) mientras más educada es la gente, más educación desea”(19). Igual situación se produce con la demanda de ciertos servicios médicos que generan gran distorsión y pérdida de bienestar. Si el bien fuera el agua, el consumidor se saciaría rápidamente.

## **LA EDUCACIÓN COMO INVERSION**

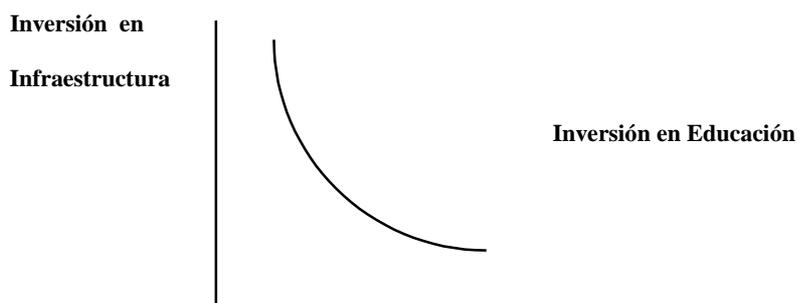
Una, posición alternativa es considerar a la educación como una inversión en función de una tasa de rentabilidad, que exige una decisión de asignación de recursos donde el beneficio marginal debe ser mayor que los costos marginales de invertir una unidad adicional, bajo los supuestos de eficiencia de mercado. Para ello suponemos un mercado de dinero capaz de financiar las actividades productivas de educación y de compra de la misma. En este contexto no podemos admitir ni derroche ni desperdicio, antes bien control y beneficio porque alguien debe pagar ya que la economía liberal asume que nada es gratis.

...si se la mira (a la educación) como inversión se dirá que hay que gastar en ella solo lo conveniente y posible, habida cuenta de una administración de los recursos siempre limitados, los cuales, en un país, deben atender a otras necesidades perentorias, como algunas de su infraestructura (obras públicas, vivienda, agricultura, seguros sociales) (20).

El gasto en educación se convierte en inversión para el Estado cuando a partir de objetivos nacionales de crecimiento o desarrollo, según la orientación ideológica del enfoque, las decisiones de política educativa están en función de resultados materiales de producción y renta, para lo cual los réditos económicos deben ser mayores que el costo social de financiarlo.

Gráfico 1.1

#### DISYUNTIVA ENTRE EDUCACION E INFRAESTRUCTURA



Todos los gastos que se hagan en educación deben ser exigentemente evaluados en términos de su tasa de rentabilidad real para que pueda ser considerada como inversión. Estas inversiones deben de responder a las necesidades del desarrollo económico del País. Educar no puede ser un objetivo en sí mismo sino un medio para alcanzar fines productivos y beneficios tanto individual como social. Una mayor inversión significará invertir en capital humano para su inserción en la fuerza laboral y competir en el mercado de trabajo a partir de su productividad. Para ello las decisiones de oferta de producción de educación y las decisiones individuales de la demanda de educación deben responder a la demanda de capital humano del mercado laboral, en función de rentabilidad para el empleado, la productividad de la empresa privada y los objetivos de bienestar del gobierno central. Podemos tomar el ejemplo de países tales como Suecia donde el Estado esta dispuesto a financiar la educación para crear incentivos a través de becas o subvenciones, en áreas en donde la oferta laboral es escasa, consciente que el gasto es menor que el aumento de la renta nacional.

### **LA EDUCACIÓN VISTA DESDE LAS DOS FACETAS**

Quintana, enfrenta una dualidad entre la posición tradicional y una visión crítica que acusa de simpleza a la primera. Tradicionalmente considerada -con ojos idealistas o humanos-, procura el perfeccionamiento de los individuos (educación como consumo). Pero el Estado moderno la mira mas como pieza potenciadora del fenómeno económico, por eso la cuida y la desarrolla (educación como inversión).

La educación como consumo es algo que satisface un derecho y una necesidad individuales. La educación como inversión es un medio que producirá riqueza (y que el estado, por lo mismo, procurará utilizar en sus planificaciones). En este último sentido, la educación –ha escrito Fraga Iribarne- no es un regalo, sino un préstamo que se hace al alumno y del cual se ha de resarcir la sociedad. La educación como consumo viene planificada por el individuo, por la familia; la educación como inversión viene planificada por el Estado. Los bienes son de dos clases: de consumo y de inversión. Bien de consumo es el que satisface necesidades humanas (por ejemplo, los alumnos, la vivienda), bien de inversión es aquel que contribuye a incrementar la renta (por ejemplo, un tractor, una fábrica). La educación es ambas cosas a un tiempo, no sólo porque responde simultáneamente a los dos conceptos, sino además porque es uno de esos entes (como, por ejemplo, también el descanso, la agilidad corporal) que son lo uno o lo otro según se los mire.

Quintana añade que Vayzey, quien ya en 1962 escribía “ Educación y Economía” contradujo la simpleza de las anteriores ideas dualistas, al señalar “... que la educación no encaja perfectamente ni en uno ni en otro apartado ya que en su mercado intervienen una serie de factores muy peculiares” en estricto sentido. Primero, como inversión a largo plazo es diferente a otras inversiones porque las decisiones de compra no dependen del consumidor sino de sus padres que interpretan los intereses de este. Segundo, es fácil sobrevalorar o infravalorar los beneficios que se obtendrán de la educación, o tener un juicio inexacto de los mismos porque el mercado laboral podría variar a la hora de recoger los frutos. Tercero, no es

cuantificable a efectos de inversión o consumo la satisfacción íntima que se deriva de la educación. Cuarto, la educación lleva consigo una serie de gastos familiares adicionales como la alimentación, alojamiento, vestido del alumno y la imposibilidad de ganar dinero mientras estudia. Con la discusión de Vazey no damos soluciones al problema de las dos dimensiones, porque mas allá de categorizar o no la educación no perfecciona el análisis.

A manera de conclusión, la educación es considerada consumo cuando se da o se recibe como algo que mejora personalmente al individuo. Para Quintana, es consumo el estudio de las humanidades, así como las bellas artes o muy a menudo los idiomas, es consumo las carreras hechas y no ejercidas luego, y en general, la educación de la población no activa (como en muchos casos, la cultura femenina; por eso Shaffer ha manifestado el temor de que la sociedad futura niegue a las mujeres una educación elevada. Las humanidades, las artes y los idiomas pueden ser inversión si hay mercado para ellas; pero, al no ser bienes prioritarios su mercado es restrictivo o nulo en algunos países. Finalmente, entra en juicio el valor moral de la dignidad humana, de educar sólo hasta un cierto nivel básico de educación que permita funcionar socialmente al individuo y condicionar el derecho, la oportunidad y el financiamiento de los demás niveles a las condiciones efectivas del mercado.

La educación ecuatoriana ha sido consumo por haberse considerado desde los presupuestos antropológicos de la pedagogía como la formación del individuo aunque haya habido corrientes que lo quisieron incorporar como engranaje de un sistema de

producción. Aún es consumo porque la Constitución preserva el derecho social al 30% del Presupuesto General del Estado, aunque ya existan cambios de Reforma Educativa que privilegian un mayor gasto en la educación básica y que insisten en la relación mercado de educación y mercado laboral a fin de no crear sobreproducción de educación que rechace el mercado de trabajo e invertir en proyectos educativos estratégicos para el crecimiento económico de la nación. Igualmente, la reforma educativa se mueve entre polos ideológicos de la formación humana y el desarrollo económico, entre el conflicto de las tesis pedagógicas y las presiones económicas, entre las corrientes socialistas y las tendencias modernistas de la sociedad globalizada (21).

### **1.1.3. ¿CUÁL ES EL PRECIO OPTIMO DE TARIFACION DE LA EDUCACION?**

#### **EL ANÁLISIS DE COSTOS MARGINALES**

El consumo de los bienes públicos es no-rival porque los mismos beneficios están a disposición de todos y sin mutua interferencia. Sería ineficiente aplicar la exclusión, incluso en el caso en que se pudiera hacer con facilidad porque la participación de A en los beneficios del consumo no perjudica a B, pues lo deseable sería que la mayor cantidad posible se beneficiara a un costo marginal igual a 0. El empleo eficiente de recursos en un mercado competitivo requiere que el precio sea igual al coste marginal, pero en este caso el coste marginal (el coste de admitir a un

usuario adicional) es cero, y este debería ser el precio. Pero aunque el coste marginal de admitir usuarios adicionales es cero, el coste de proporcionar el servicio no lo es. Este coste tiene que cubrirse de algún modo y debe determinarse la cantidad de servicio que se debe proporcionar. La provisión de lo gratuito a través del mercado no puede funcionar y se hace necesario un proceso político de determinación presupuestaria por parte del Gobierno, proceso que permite a los consumidores expresar sus preferencias a través del proceso político luego de lo cual les obliga a contribuir, lo cual se explica por la teoría de elección pública.

Esto es cierto con los bienes públicos indivisibles y excluyentes pero debido a que la educación es excluyente por lo cual la empresa privada podría ofrecerlo con asignación eficiente de recursos. Su costo marginal no es cero y éste no puede ser su precio. El coste marginal de educar a un niño dista de ser cero; de hecho, los costes marginales y medios son (al menos en gran escala) aproximadamente iguales. Y no es difícil cobrar a un individuo por el uso de este servicio. Sin embargo, tampoco se debería cobrar más que su precio marginal porque sería un bien de lujo o estaría en manos monopólicas privadas, pero tampoco cobrar un precio igual al costo marginal por causa de las externalidades. El Estado debería gastar en la medida en que se producen externalidades positivas a la sociedad, demandando de ella su financiación. Pero también la empresa privada podría gastar en educación en relación directa a alguna externalidad que reciba. De ésta manera se reparte la financiación entre gasto público y gasto privado. La conclusión es que con la participación de financiación adicional a la que debe asumir quien recibe los beneficios directos de la docencia, el

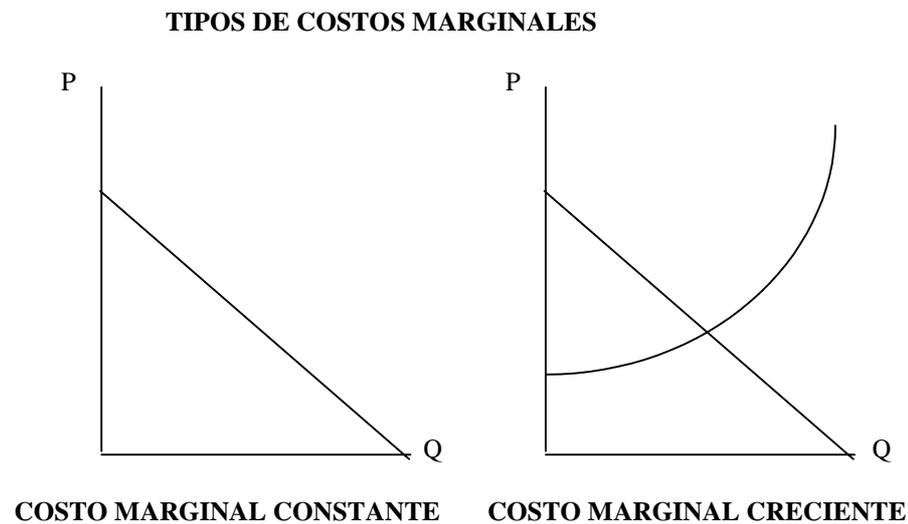
precio debería ser mayor a cero, es decir no ser gratuitos, pero ser menores a su costo marginal en función de los subsidios públicos y privados.

Stiglitz considerando a la educación como un bien privado suministrado por el Estado señala que “si un bien privado se suministra gratuitamente, es probable que su consumo sea excesivo o pérdida de eficiencia o de bienestar”. El consumidor, como no tiene que pagarlo, demanda hasta el punto en que el beneficio marginal que le proporciona es cero, a pesar de que su provisión tenga un coste marginal real. En casos como el agua en que el consumidor se acerca rápidamente a la distorsión no puede ser demasiado grande pero en casos como los servicios médicos, la distorsión puede ser muy grande. En ambos casos habrá una pérdida de bienestar mensurable por la diferencia entre lo que el consumidor está dispuesto a pagar y los costes de dicho incremento. Stiglitz sugiere en estos casos adoptar mecanismos como 1) el sistema de precios, 2) proporcionar la misma cantidad a todo el mundo con bajo nivel de uniformidad, 3) la cola o alto tiempo de espera. Si bien existen los sistemas de racionamiento para restringir el consumo, ¿hasta qué punto es positivo limitar la demanda de educación? (22).

La existencia de un fallo en el mercado no implica necesariamente que deba intervenir el Estado. Debe demostrar que puede corregir el fallo sin introducir otros problemas porque la intervención puede no ser lo mejor. Primero debe intentar controlar indirectamente la producción. A través de impuestos y subvenciones

induciendo a las empresas a trabajar en pro del interés público. Los argumentos a favor de la regulación y la tributación para remediar los fallos del mercado tendrían

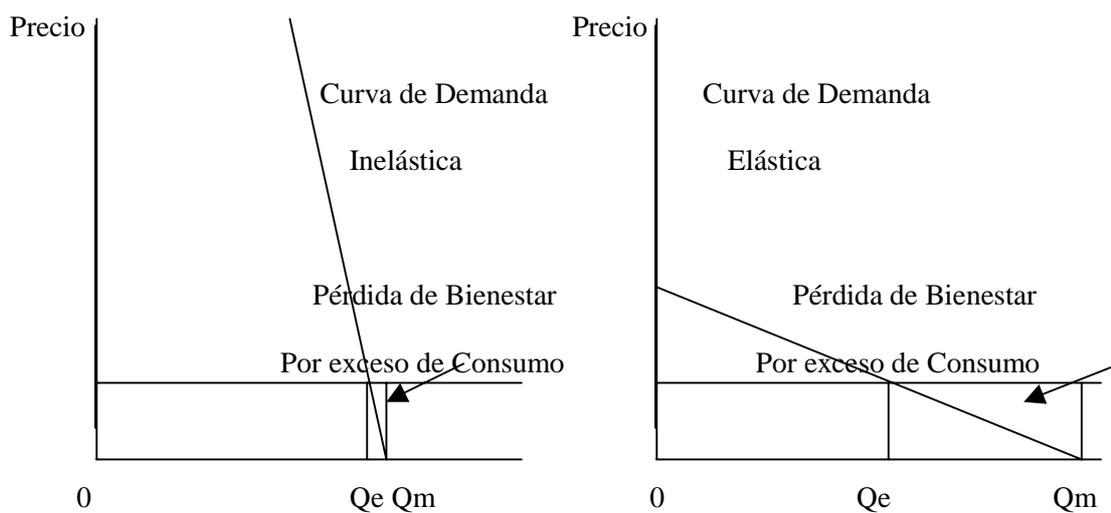
Gráfico 1.2



Fuente: Los autores

Gráfico 1.3

**DISTORCIONES GENERADAS POR LA PROVISION GRATUITA DE BIENES**



Fuente: Stiglitz, 1995, p.143.

tres ventajas frente a la propiedad pública: 1) permite una política más coherente y eficiente, 2) los impuestos y subvenciones permiten estimar con mayor calidad los costos de la ejecución del objetivo propuesto, 3) los incentivos a la eficiencia son mayores en las empresas privadas, aun cuando estén reguladas. Los defensores de la producción estatal argumentan 1) que los mecanismos de control indirecto no son eficaces por información asimétrica que haría manipulable al gobierno, 2) el gobierno no puede elaborar una normativa que refleje todos sus múltiples objetivos, y 3) la regulación ha provocado frecuentes y graves distorsiones porque las empresas buscan provecho de las favorables y evita las desagradables. Quienes están a favor de la ausencia de controles o pocos controles comparten con los que proponen la regulación, que las empresas públicas son ineficientes, que la regulación genera ineficiencias y que puede servir a los intereses de los regulados o grupos de presión.

## **REGULACIÓN O INCENTIVOS**

Existe un abanico de políticas que corresponderían utilizarse para acercar la distribución real de la renta y la propiedad a la distribución deseada. Cada política influirá en la distribución pero también tendrá efectos en la eficiencia del sistema económico. Tales efectos de una política fiscal redistribuida pueden operarse sobre: 1) la redistribución de renta de ricos a pobres intrageneracionalmente; 2) la demanda total de bienes y servicios; 3) la relación consumo e inversión; 4) los incentivos para el trabajo; 5) los incentivos para asumir riesgos; 6) la asignación de esfuerzos y recursos entre ocupaciones, sectores económicos y regiones geográficas; 7) sobre el

tamaño y composición de la población futura a través de la fecundidad o la mortalidad; 8) costes administrativos tanto para las autoridades fiscales como para los individuos sujetos a la intervención fiscal.

En la evaluación final de cualquier política económica concreta deben tenerse en cuenta todos estos efectos, que en su mayoría están relacionados con la eficiencia económica antes que con la distribución de la renta y la propiedad. Por ello será preciso estudiar un balance entre ventajas y desventajas de la adopción de políticas e instituciones, tomando en cuenta todo el abanico de efectos de ellas. Puede adoptarse en la redistribución dos caminos: 1) el liberal o 2) el planificado. En el caso del liberal se promociona las condiciones de competitividad, eliminando las restricciones y otros impedimentos que privan a la gente a trasladarse y trasladar sus recursos, suponiendo que con tales medidas no existe conflicto entre los objetivos de equidad y de eficiencia económica. Pero hay tres razones por las cuales la competencia no trae simultáneamente eficiencia e igualdad económica: 1) la competencia es incompatible con la eficiencia en los casos donde por razones técnicas, la eficiencia exige una producción monopoliza a escala; 2) el traslado de recursos de un lado a otro implican costes administrativos que en algunos casos pueden ser mayores que el beneficio marginal de hacerlo en bienestar y en productividad; 3) la competencia iguala las rentas solo entre personas igualmente dotadas de los mismos activos, pero las personas pueden diferir en dotaciones básicas de genes, educación, contactos sociales y a patrimonio heredado.

La otra alternativa es regular los precios y cantidades específicas en un sistema planificado donde se establece una ración igual para todos los consumidores, ya sean ricos o pobres, por lo cual los primeros no pueden presionar la demanda y crear un alza del precio, lo cual perjudicaría a los pobres. También un control sobre el precio de un bien puede ayudar a los consumidores a expensas de los productores del mismo sean ricos o pobres, con lo cual se producirá un efecto igualador en la distribución de la renta real. Sin embargo una política de este tipo provoca de forma aguda un choque entre los objetivos de igualdad y equidad económica. Mantener bajos los precios de los bienes y servicios escasos con la finalidad de evitar el efecto de un incremento de la oferta por el lucro, en la distribución de las rentas reales, tiende a eliminar los incentivos para producir más bienes de los que escasean y menos de los que abundan. Por esto, cabe empezar asumiendo en general que es deseable utilizar el mecanismo de los precios en aras de la eficiencia económica y confiar en medidas más directas para transferir poder adquisitivo de los ricos a los pobres.

Los impuestos progresivos sobre los ricos y los subsidios a los pobres que se precisan para hacer transferencias directas de poder adquisitivo de los primeros a los segundos pueden también introducir ineficiencias en el sistema económico a través de los efectos adversos en los incentivos al trabajo, la asunción de riesgo y el ahorro. En general, puede conseguirse un cierto grado de redistribución, con menor pérdida de eficiencia, mas con transferencias directas de poder adquisitivo que a y través de transferencias indirectas. El perjuicio causado a la eficiencia por la regulación de determinados precios dependerá de la medida en que las cantidades de bienes

ofrecidos y demandados acusen la distorsión de los precios. Si la distorsión de los precios no tiene efecto alguno en las cantidades, no habría subsiguiente mala asignación de recursos y de esta forma tampoco pérdida de eficiencia económica (23).

La dificultad de encontrar bienes casi exclusivamente consumidos (o producidos) ya sea por los ricos o por los pobres, y cuya elasticidad-precio de la demanda (u oferta) sea muy baja, suscita la sospecha de que, como medio para mejorar la distribución de la renta, puede ser mejor confiar en la transferencia directa de poder adquisitivo que en la manipulación de los precios relativos. Una forma extrema de regulación de los precios y cantidades de determinados bienes y servicios es la provisión gratuita a todos los ciudadanos, por el Estado, de ciertos servicios tales como la educación y sanidad. Es una situación donde a cada ciudadano se le da una ración cuantitativa del bien, al tiempo que el control mantiene el precio a cero. Tal suministro público de un servicio social tiene un efecto igualador en tanto el servicio social se financia mediante una imposición fiscal que recae con mayor peso en los ricos que en los pobres. Surge la pregunta de si es la forma más eficiente de conseguir la redistribución de las rentas reales. Porqué no habría de ser mejor redistribuir la renta directamente de los ricos a los pobres y dejar que los individuos compren por si mismos sus servicios educativos y sanitarios en mercados escolares y médicos, libres, privados, competitivos?

## **1.2. BENEFICIOS Y COSTOS DE LA EDUCACION**

### **1.2.1. BENEFICIOS DE LA EDUCACION**

La educación es el más importante determinante del éxito económico y social de una persona. Básicamente el valor intrínseco de la educación está en lo moral, religioso tanto como en lo material pero para fines de la evaluación económica de los beneficios de la educación, se necesita proveer una descripción imparcial desde un punto de vista crítico de la veracidad del supuesto de la alta correlación de la educación con la renta y el éxito material. Para esto se utiliza la teoría del capital humano que supone que la inversión en educación trae alta productividad y finalmente altos ingresos, lo cual reduce la inequidad y aumenta la eficacia. Esta teoría se sustenta en la teoría económica ortodoxa sobre la productividad marginal que dice que los salarios están determinados por la contribución marginal de los trabajadores, de donde a mayor productividad mayor salario. No obstante Shultz en 1963 en su libro Valor Económico de la Educación enumeró una lista de categorías de los beneficios económicos, a saber la investigación educativa, la cultura y descubrimiento de talentos, aumento de capacidad de ajuste a cambios en oportunidades laborales, formación de profesores y provisión de mano de obra para sustentar el crecimiento económico. Además comenta que la escolaridad provee de mejores ciudadanos, la habilidad de apreciar y reconocer un amplio rango cultural, aumento de las recaudaciones de impuesto a la renta y de las oportunidades a un mejor futuro para próximas generaciones. Los beneficios de la educación pueden clasificarse con relación al consumo o la inversión. Un producto es considerado en la categoría de consumo cuando su campo de satisfacción o utilidad se cuenta para un

solo período. Un bien o servicio de inversión pura en cambio lo es cuando se espera satisfacción solo en períodos futuros. La educación reporta satisfacción hoy y se espera mas satisfacción en un futuro también. A menudo los estudios sobre beneficios educacionales han excluido los efectos del consumo. En cambio, la mayoría de los estudios sobre los beneficios de la educación han enfatizado el componente de inversión. Un beneficio real de la educación es incrementar la capacidad de ganar mayores ingresos, porque un individuo en un mercado libre ingresa con mayores oportunidades de obtener un alto salario y desde luego incrementar su contribución al producto social. Se adapta con mayor facilidad a nuevas oportunidades de empleo. Pero también abre nuevos horizontes a campos como la literatura, la música y las artes, que introducen en su consumo de forma que aumenta su utilidad derivada del ocio.

Los beneficios de la educación podrían además clasificarse de acuerdo a la incidencia de los beneficios. Beneficios privados son los que retiene el individuo que recibe educación. Beneficios sociales incluyen aquellas cosas que no puede absorber el individuo y que se apropian los demás miembros de la sociedad. Generalmente debido a que el individuo es miembro de la sociedad, los beneficios privados se incluyen en los beneficios sociales. Los beneficios sociales entonces, son la suma de los beneficios privados y otros beneficios cuando el individuo no puede retenerlos. Hay dos tipos de beneficios que pertenecen a los beneficios sociales: (1) pago de impuestos asociados con los beneficios educacionales (por ejemplo el impuesto a la renta pagado fuera del flujo de renta durante el transcurso de la vida); y beneficios

externos, que resultan de la inversión educacional pero el individuo no captura. Estos beneficios externos pueden ser la ventaja para el gobierno de contar con ciudadanos capaces de leer información gubernamental sobre impuestos. Las empresas productoras de libros y revistas se benefician y benefician al consumidor al ofrecerle un menor costo por unidad. El mayor beneficio externo de la educación es el desenvolvimiento de un ciudadano informado sin lo cual las instituciones democráticas no podrían sobrevivir. Algunos autores suponen que cuando la sociedad recibe una externalidad al internalizarla se convierte en un beneficio privado, sin embargo Hansen (1973) anotó que se necesitaba además identificar que sector social se beneficia de las externalidades pues no se distribuían uniformemente en los diferentes grupos de la sociedad (24).

### **1.2.2. COSTOS DE LA EDUCACION**

Los costos escolares pueden no ser identificados con el real desembolso. Primero, los gastos educacionales incluyen no solo gastos en actividades corrientes tales como pagos a docentes en el período en cuestión pero implica desembolsos en períodos futuros, que son el capital contable. Desembolsos en nuevas construcciones y equipos o tanto en mejoras como renovación de viejas estructuras, las que no se contabilizarían como costos corrientes. Por otro lado la depreciación de construcciones y equipos (incluyendo desgaste y daños tanto como la depreciación por obsolescencia) durante el período corriente debería añadirse al costo corriente. Como se ve, incluir los desembolsos de capital en el período corriente tendría el efecto de

sobrestimar los costos corrientes mientras que el valor del caudal físico de la escuela se incrementa. Al mismo tiempo en los costos corrientes se podrían en principio incluir no solo los desembolsos directos sino también el costo de oportunidad implícito. Por ejemplo los costos sociales de educación universitaria incluyen el costo de los ingresos no percibidos por los estudiantes si pudieran haber trabajado en ocupaciones correspondientes a su edad, educación y destrezas. Pueden además existir otros costos de oportunidad ocultos.

Los costos de la educación incluyen costos directos para la escuela, el estudiante y<sup>70</sup> la familia del estudiante y costos indirectos como los de oportunidad. Costos directos han recibido la mayor atención porque las consecuencias de tales costos están directamente y fuertemente percibidos por los contribuyentes y desde luego porque las estadísticas sobre desembolsos escolares directos están disponibles o son estimables mientras los costos directos deben ser atribuidos o imputados. La mayoría de los costos directos son incurridos por el mismo sistema escolar. Algunos costos directos son asumidos por los estudiantes o sus familias. Incluyen (1) los costos de mobiliario como salón, pizarra, limpieza, etc.; (2) costos de transporte y de enseñanza; (3) costos de suministros, tales como libros, instrumentos de arte, equipos de gimnasia y demás. No se deberían separar los costos privados y costos institucionales. Los estudios se concentran en la educación formal a nivel básico, medio y superior, aunque haya otros programas educacionales pero que por dificultades substanciales e ofrecer estimaciones satisfactorias, no se incluyen en los análisis.

Costos directos que sirven con elementos de análisis son los (1) gastos totales y por niveles de educación, (2) índices de enrolamiento y gastos por estudiante (que se pueden ajustar por inflación), (3) componentes del gasto: corriente y de capital que revela que la educación es usualmente de naturaleza altamente trabajo intensivo. Otros costos indirectos son los de transporte por alumno, costos de libros y suministros de oficina y demás que solo pueden ser imputados. Los costos de oportunidad pueden centrarse en ingresos no percibidos, la exención de impuestos de instituciones sin fines de lucro que se dedican a la educación, y los costos imputados de depreciación e interés por construcciones y equipos. Se han considerado costos directos e indirectos pero explícitos, sin contar con costos externos, costos de educación no formal y de otros rubros. Los costos externos ocurren cuando el esfuerzo educativo trae una baja para el sistema económico o algún individuo de la sociedad y tales costos no se contabilizan, por ejemplo la presencia de una pandilla o de delitos alrededor de un centro escolar. Igualmente el costo que representa proveer seguridad pública a los educandos debería incluirse como adicional. Costos de educación informal y demás costos son difíciles de contabilizarse y no podemos confiar en imputaciones (25).

Otra clasificación es de los costos promedio y los costos marginales. El costo promedio o costo unitario, muestra simplemente el costo total dividido por el número de alumno en el sistema y, si corresponde, puede expresarse por nivel educativo o por tipo de establecimiento. El costo marginal es el costo adicional cuando se adiciona una unidad mas de producción, es decir el costo incremental al aumentar en una

unidad la cantidad de estudiantes, ya sea ésta un alumno o un curso más. Medir el costo marginal es más dificultoso, pero permite un mejor análisis de las consecuencias de expandir el sistema. El costo marginal será igual al costo promedio dependiendo del grado de utilización de los recursos existentes en el sistema.

Si existe capacidad ociosa, al aumentar la cantidad de alumnos, el costo marginal estará por debajo del costo unitario, en cuyo caso habrá economía de escala; mientras que si estamos en plena capacidad, la adición de un nuevo grupo haría que el costo marginal estuviese por encima del promedio, o presencia de deseconomía de escala. El costo unitario en todos los niveles educativos es superior en los países desarrollados que en los otros países. En los países en vías de desarrollo es más alto el costo unitario por alumno que el producto por habitante, evidenciándose el bajo número de alumnos matriculados en los países pobres y el alto costo de equipamiento, tanto como el alto costo social de educar un individuo más. La educación en los países en desarrollo se realiza en forma ineficiente y se necesita explotar economías de escala para lograr más con menos recursos.

En términos prácticos, otra forma alternativa es medir los costos de la educación, utilizando los desembolsos que realiza el Estado o los gastos que éste efectúa directamente en la enseñanza. Se excluyen los gastos efectuados por el sector educación, que no estén ligados directamente al proceso de enseñanza, tales como las cuentas relativas a gastos en Asuntos Culturales, Deporte y Recreación, Archivos y Museos, etc. Los estudios empíricos que trabajan los costos del gasto público, separan

este último por sus principales ítems contables: costos de operación tales como las remuneraciones y bienes y servicios no personales, y gastos generales no atribuibles en forma directa a cada nivel de enseñanza; algunos separan transferencias a la educación particular o subsidios públicos a tales establecimientos. Este análisis de los costos públicos en educación no considera la incidencia de la educación particular en los sistemas nacionales (26).

### **1.2.3. ANALISIS COSTO BENEFICIO**

La enumeración y estimación cuantitativa de los beneficios y costos considerados hasta aquí proveen la base para investigar la validez empírica de la inversión en capital humano. En la década de los 70 R.B. Freeman comenzó un debate sobre la “sobreinversión” al ofrecer el sistema un tipo de educación o niveles de producción de graduados no requeridos por el mercado de trabajo. En la década de los 80 el debate se focalizó en la “sobreeducación” que planteaba que más educación podría hacer mas mal que bien cuando trabajadores con un alto nivel de educación no podían encontrar trabajos acordes con su talento y entrenamiento. Pueden darse casos en que aunque la educación media pueda ser rentable para la sociedad no lo sea para cada uno, o que haya diferentes valores económicos en diferentes niveles educativos de inversión. Así nacen los esfuerzos por calcular los retornos económicos de la educación por niveles de educación (primaria, secundaria y superior) y por tipos de educación (vocacional, médica y compensatoria), examinar los retorno de educación por raza, sexo, país de origen y en diferentes países. La utilización de técnicas de

análisis costo-beneficio son de años recientes en la década de los 90, a saber, la regla de decisión del valor presente neto con alguna tasa de descuento, la regla de la tasa interna de retorno y la regla de la relación beneficios-costos (27).

La evaluación económica de la educación se desarrolla en el contexto de un marco analítico general que recoge las particularidades de las actividades que se realizan. Dado que el proceso de educación es muy complejo por las múltiples dimensiones de sus interrelaciones sociales, económicas, políticas y culturales. Evaluar los resultados que una persona y la sociedad obtienen cuando se educa es un desafío que debe considerar las diversas dimensiones del fenómeno educativo. Tales dimensiones son 1)el contexto social, 2) los insumos utilizados, 3)el proceso educativo enseñanza aprendizaje ,4)los resultados finales de logro educativo, 5) el impacto laboral y salarial. Pasar a través del sistema educativo tiene beneficios y costos, ambos pueden ser privados o sociales.

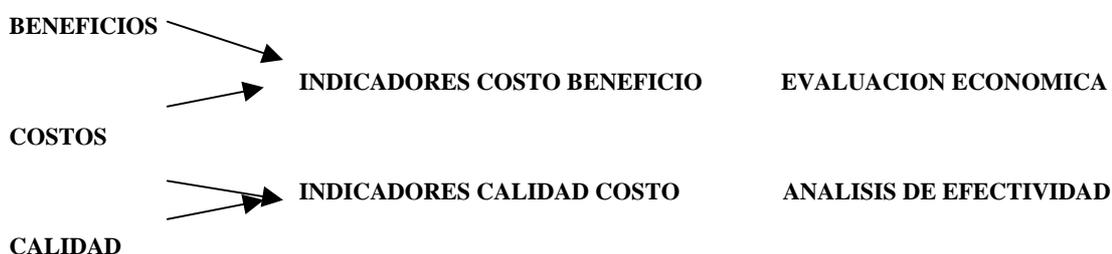
Los costos del proceso educativo y los beneficios derivados de recibir educación determinan tanto la eficiencia de la educación y los criterios de inversión en el sector. Al relacionar el nivel de costos con la calidad del aprendizaje alcanzado se identifica la eficiencia económica interna del sistema educativo. Entiéndase por calidad el resultado inmediato y directo del proceso educativo sobre el estudiante que se mide por los niveles de conocimiento y su manejo demostrado en pruebas especiales. En cambio, la eficiencia económica externa significa que el sacrificio de producción

presente por producción y consumo futuros es válido sólo cuando los beneficios privados y sociales superan los costos privados y sociales (28).

En resumen, la eficiencia interna se refiere a la unidad educativa, a cómo educa y convierte a sus alumnos en egresados (aquí aparecen los indicadores de calidad y costo al decir cuánto cuesta un punto en alguna prueba de medición de resultados educativos), mientras la eficiencia externa se refiere a la capacidad de la unidad educativa para insertar a sus egresados en el medio social o económico (es decir su productividad y correspondencia a las demandas del mercado de trabajo).

Cuadro 1.4

#### EVALUACION ECONOMICA DE LA EDUCACION



Fuente: Salas, 1997:128

### 1.3. EFICIENCIA Y EQUIDAD EN EL MERCADO DE EDUCACION PUBLICA

En la discusión pública y académica se está consolidando con bastante fuerza la idea de que la educación es la herramienta de política que mejor combina eficiencia y

equidad. Eficiencia porque representa una inversión en capital humano necesaria para el crecimiento, y equidad, porque abre oportunidades para superar la pobreza. Para la CEPAL es posible crecer y mejorar la equidad simultáneamente siempre y cuando se integre en la política económica ambos objetivos, y que la política social otorgue prioridad a ambas a manera de restricción. Las políticas económicas y sociales se centrarían en potenciar los aspectos complementarios entre crecimiento y equidad y en minimizar los de posible conflicto. Cree que crecimiento con Equidad exige no sólo una economía de mercado, sino también una vigorosa acción pública que maximice las posibilidades de complementación de sectores en pos de ambos objetivos (29).

### **1.3.1.EFICIENCIA EN LA PROVISIÓN PÚBLICA DE EDUCACION**

Eficiencia social se entiende como la habilidad comparativa de cada manera de plantear el problema educativo que maximice el producto educativo para algún grupo de recursos dados. Se pueden establecer comparaciones en dos niveles: el nivel micro que se dedica a comparar la habilidad de las instituciones del sistema para lograr su producto educacional dado un nivel de recursos donde los consumidores o sus padres puedan hacer libre elección en función de la calidad y la productividad; el nivel macro estudia los requerimientos necesarios para promover y mantener un sistema donde las instituciones escolares del sistema se desarrollan, tales como la información la regulación, la asignación de fondos, la financiación, etc. dentro de un modelo de mercado (30). En términos prácticos, la evaluación de la educación puede hacerse

bajo las categorías de eficiencia interna, referida a la unidad educativa y a la producción de egresados, mientras la eficiencia externa a la capacidad de la unidad educativa para insertar a sus egresados al medio social y económico. Estos conceptos ya vistos arriba nos separan la atención a la eficiencia en términos de calidad del proceso educativo y la eficiencia del gasto, comparando el costo social de generar más educación y productividad con los beneficios económicos que ella reporta, tanto privada como socialmente. En un caso hablamos de indicadores calidad-costo y en el otro caso que corresponde a nuestra tesis los indicadores costo-beneficio (31).

### **RENTABILIDAD PRIVADA Y RENTABILIDAD SOCIAL**

Según la economía clásica los factores de producción son tres: los recursos naturales, el trabajo y el capital. En Nueva York investigaciones económicas demostraron que entre los años 1899 y 1953, el aumento de la producción total en Estados Unidos había sido el triple del aumento de los 3 factores productivos. Los dos tercios de aumento de la producción se atribuyeron al perfeccionamiento técnicos, a una mejor gestión empresarial y a una mayor preparación cultural de los obreros. Así para los investigadores la educación fue más importante que el capital, o que la era un auténtico capital, a efectos de producción; por eso se la ha llamado un capital humano. Un país dispone de un capital humano cuando su población activa ha recibido una educación general tecnológica de un nivel tal que le permita aplicar a la producción una notable cantidad de conocimientos, de tal forma que la misma se incremente en volumen y cantidad. Si se cualifica profesionalmente a los miembros

de la fuerza laboral, con mayor facilidad podrán emplearse las innovaciones en los métodos de producción y organización (32).

Es conveniente aclarar que si bien las inversiones en educación como salud, nutrición y planificación familiar constituyen una de las claves del crecimiento económico y del proceso social, por si solas no logran los resultados esperados. Para el desarrollo aparte del capital humano debe asegurarse la estabilidad económica, la estructura de incentivos apropiada, una economía abierta, mercados laborales con buen funcionamiento y el acceso a los mercados mundiales. Por ello Gary Becker, premio Nobel de Economía anota. Si sólo se invierte en capital humano, no se obtendrán resultados mientras se tenga un mal sistema económico. Si se tiene un buen sistema y se descuida el capital humano, tampoco se obtendrán resultados. Pero si se atiende ambos aspectos, se logrará más productividad que con cualquiera de los componentes tomados por separado (33).

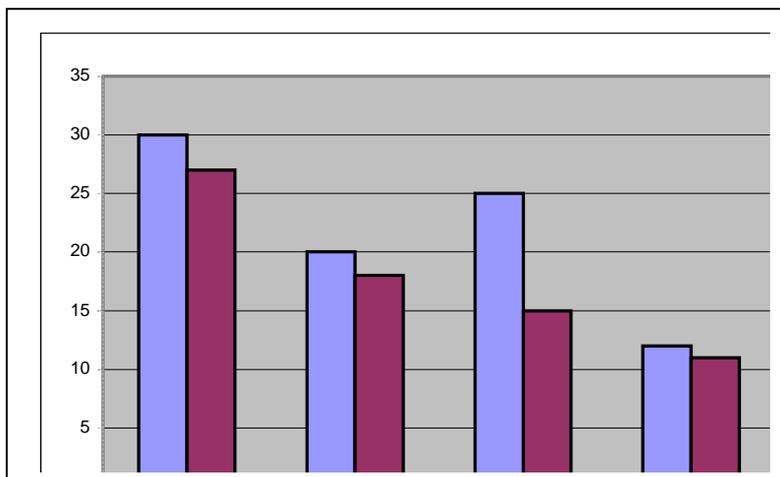
Invertir en el perfeccionamiento del capital humano es equipar a los pobres para que aumenten su productividad y que más allá de los frutos individuales, tales inversiones beneficien a la sociedad. Por ejemplo la generalización de la capacidad de saber leer y escribir, fortalece las instituciones de la sociedad civil y de las administraciones del estado. Un estudio reciente del Banco Mundial sobre el milagro de Asia oriental mostró que para un crecimiento económico rápido y sostenido la clave había sido la matrícula primaria que casi llegó a ser universal. En 1960 los ingresos de Pakistán y Corea eran casi iguales, pero en 1985 el PIB per capita de Corea había pasado a ser

casi 3 veces mayor que el de Pakistán. En gran medida esta evolución se explica por la diferencia entre las tasas de matrícula en la escuela primaria de ambos países. En 1960 menos de un tercio de los niños en edad escolar asistían a la escuela en Pakistán mientras que en Corea casi todos estaban inscritos (34).

“La inversión en el capital humano es la mejor inversión de un Estado, pues las tasas de retorno para países en vías de desarrollo bordean entre el 25% al 30%” que son mucho mayores a la rentabilidad que se pueda obtener en cualquier proyecto” (35). Para medirlo, algunos investigadores distinguen entre el rendimiento personal de quien estudia y el rendimiento social, es decir, de la comunidad a la que esa persona pertenece. Para el primer caso se sigue el siguiente mecanismo: Por un lado, se contabilizan todos los costos, (tanto directos como de oportunidad) en que incurre una persona que está estudiando. Por tratarse de costos que se hacen durante un período de tiempo, es decir de un flujo, se los suma descontándolos por las tasas de interés vigentes en dicho período. Por otro lado, se toma el flujo de ingresos extras que el individuo recibiría como fruto de su mayor preparación. La tasa de rendimiento individual es el factor de descuento de estos segundos flujos, tal que los iguala a aquel proveniente de los costos. Para determinar el rendimiento social se usaría la misma metodología, con las siguientes añadidas: por el lado de los costos, todos los subsidios que la sociedad otorga a la persona que estudia; por el lado de los beneficios, las externalidades netas más importantes.

Gráfico 1.4

**RENTABILIDAD PRIVADA Y SOCIAL DE LA EDUCACION EN PAISES EN VIAS DE DESARROLLO Y DESARROLLADOS**



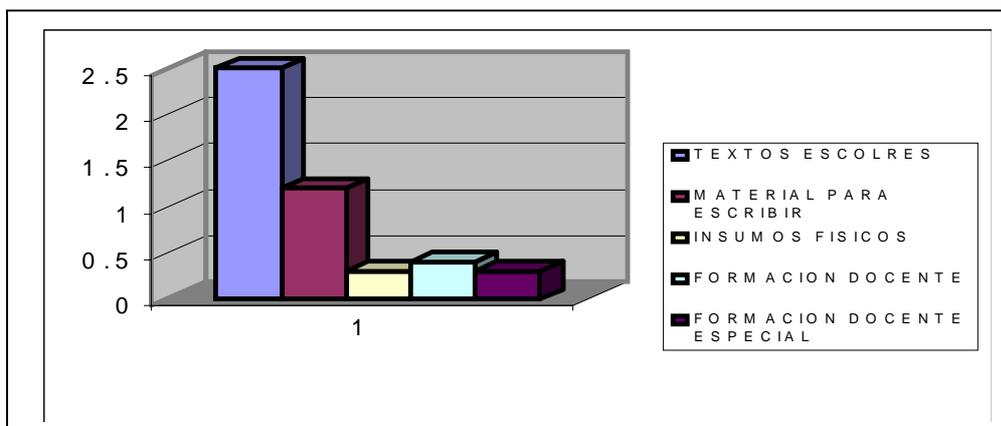
PAISES EN VIAS DE DESARROLLO      PAISES DESARROLLADOS

Fuente: Cordeiro, El Desafío Latinoamericano, 1995, P.116

Cuadro 1.5

**DIFERENTES TIPOS DE INVERSION PARA LA EDUCACION PRIMARIA**

(Mejoras en rendimiento de USD. Según tipo de inversión en Brasil)



Fuente: Cordeiro, El Desafío Latinoamericano, 1995, p.118

Los gráficos explican que la rentabilidad social en la educación primaria es muy alta, la rentabilidad en la educación media es menor y la rentabilidad social en la educación superior es la menor de todas, por eso las recomendaciones de los organismos internacionales dicen la mayor inversión en educación se debe hacer en la educación primaria. Las tasas de retorno más altas se las obtiene en la primaria, descienden para la secundaria y son aún menores para la educación superior. Es por este motivo que se hace mucha énfasis en la importancia de la educación básica para un país. La segunda prioridad educativa en lo que ha rentabilidad se refiere debe ser la educación de las niñas. Lawrence Summers, economista del Banco Mundial indica:

Cuando se toman en cuenta todos sus beneficios, la educación de las niñas posiblemente produce las tasas de retorno más altas entre todos los tipos de inversiones disponibles en los países en vías de desarrollo” Por ejemplo en encuestas demográficas y de salud realizadas en 25 países en desarrollo mostraron que la mortalidad infantil es aproximadamente 15% más baja cuando la madre ha cursado de uno a tres años de escuela. En materia de menor fecundidad y de mortalidad infantil y materna, la influencia de la madre es muy considerable (El Desarrollo del Capital Humano). Así, son las madres más educadas las que tienen hijos más sanos y mejor alimentados (36).

También se debe de considerar las prioridades de inversión en la educación rural, pues las tasas de retorno son muchas veces mayores en localidades rurales, ya que la mejora de la educación rural repercutirá en grandes mejoras para los habitantes de esas zonas al igual que para los habitantes de las caóticas ciudades ya que de esta manera se detendría la gran migración del campo a la ciudad y los que todavía continúen migrando a las ciudades al menos estarían mejor preparados (37). Dentro de la educación primaria hay muchas formas de invertir los recursos, organismos

internacionales, indican que las mejores inversiones corresponden a las hechas con materiales y tangibles para los niños, como por ejemplo textos escolares (38).

### **SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS PARA LA EDUCACION: “ACCOUNTABILITY”**

“Dado que la sociedad se sacrifica para hacer las mayores inversiones posibles en educación, es lógico que se interese por la rentabilidad de la misma, exigiéndola y, modernamente, incluso queriéndola comprobar y evaluar” (39). Esta preocupación nace en los Estados Unidos con el propósito de controlar la productividad en virtud de que la productividad educacional suele ser bastante baja en relación con el sacrificio social que representa. La sociedad presiona para obligar al sistema educacional a que responda de sus resultados (en términos cuantitativos) y justifique el gasto en educación. Tal idea de accountability o rendición de cuentas se proclama con el presidente Nixon en los Estados Unidos para que la década de los setenta se caracterizara por la evaluación a profesores y administradores, con instrumentos objetivos sobre el rendimiento de los alumnos. El Estado de California promulgó, en 1971 una disposición conocida como el Stull Bill, para evaluar no la actividad personal docente, sino los resultados que se hubieren obtenido. En Ecuador la evaluación del profesor está en función de la cantidad de años de experiencia y del número de diplomas obtenidos, para tramitar su ascenso que está asegurado por la documentación independiente de alguna prueba personal o evaluación del aprendizaje (comprensión del alumno).

Hay por lo menos 3 sistemas de accountability (control expreso de los resultados de la educación) que cuya viabilización cuestiona sus bondades:

1. Sistema de Friedman: La actividad educacional será productiva si se la hace competitiva y en condiciones de libre competencia, permitir que triunfen los mejores. Los establecimientos y profesores malos serían desplazados porque la demanda los rechazaría. El Estado subsidiaría la demanda dando el dinero a los padres de los alumnos para que compren la educación en los centros más competentes.

2. Sistema de Hirschman: La insatisfacción de la demanda estimula a la eficiencia de la producción. Cuando una empresa funciona mal los clientes se quejan. En el campo de la educación entregar el derecho de supervisión a los mismos padres provocaría las quejas de estos y si los dirigentes saben reaccionar adecuadamente provocarían una reforma positiva o decidirían desaparecer.

3. Visión Ideológica: Bajo el criterio de que los sistemas educacionales sirven la función política de control social, se duda que el grupo social que la domina y la usa para su fin quiera mejorarla internamente. La poca eficacia de un sistema educacional puede obedecer a causas de orden cuantitativo o de tipo cualitativo. Cuantitativas son faltas de recursos, escasos profesores, aulas, cupos escolares, transportes, etc. Cualitativas son los métodos deficientes, planes de estudios anticuados o inapropiados, fallas de los profesores o de los alumnos. Esta es la visión ideológica de los dirigentes de la UNE, para quienes el problema es la falta de presupuesto e

insisten en que el cumplimiento del 30% del PGE mejoraría la calidad de la educación, ignorando el crecimiento poblacional, los costos crecientes, los índices de ineficiencia (repetición y deserción) y la mediocre formación del profesorado.

## **EFICIENCIA PRESUPUESTARIA**

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) al respecto propone que para un mayor desarrollo de la educación, recomendamos que se le oriente en materia financiera en el sentido de un triple objetivo: 1) aumentar los gastos, 2) diversificar los recursos y 3) reducir los costes unitarios”. Según ésta política de financiación, hay que procurar actuar a la vez en tres direcciones:

1. Aumentar los gastos. Se trata de dedicar más presupuesto público a la educación considerando empero las consideraciones hechas en el apartado anterior. Hay que tener en cuenta que no sólo el Ministerio de Educación debe cubrir los gastos de la enseñanza, sino que esta función será compartida también por otros ministerios (el Ministerio de Trabajo puede costear la enseñanza profesional, el Ministerio de Agricultura la enseñanza agrícola, etc. Estas inversiones son inevitables, porque la educación es una industria “de costo creciente”, es decir, que, incluso para mantenerla como está, se necesita invertir en ella más cada año (los costos aumentan por el salario de los profesores y puede ocurrir que la calidad vaya disminuyendo como variable independiente) aunque mayor gasto no signifique mejor educación.

2. Diversificar los Recursos. Hay que encontrar formas variadas y múltiples de conseguir dinero para dedicarlo a la educación. Un sistema fiscal racional será la fuente primordial; el público contribuirá conformado si se ve que con ello es beneficiado. Pero puede haber otras soluciones complementarias: por ejemplo, una escuela profesional capaz de financiarse en parte, lo mismo que una escuela agrícola; las empresas pueden patrocinar la enseñanza técnica, a cambio de exenciones fiscales o el derecho de emplear a alumnos que salgan de ella. La clave es correlacionar producción del tipo de educación y demanda de tal educación.

3. Reducir los Costes. Para disminuir los gastos sin menoscabo de la labor docente, cabe también en pensar soluciones nuevas: 1) prestar los locales escolares fuera de las horas lectivas para otras funciones, cobrando por ello; 2) evitar la formación de grupos demasiado reducido de alumnos; 3) utilizar también en la enseñanza, en plan auxiliar, personal menos cualificado (padres de alumnos, estudiantes aventajados); 4) racionalizar los horarios y los planes de estudio (quitando asignaturas poco formativas, evitando pérdida de tiempo y acortando en lo posible los estudios)... Un modo interesante de financiación puede ser que los estudiantes combinen el estudio con el trabajo (40).

### **1.3.2.EQUIDAD EN LA PROVISIÓN PÚBLICA DE EDUCACION**

#### **EQUIDAD NATURAL Y EQUIDAD SOCIAL**

La principal justificación de la ayuda pública a la educación tiene su origen en la preocupación por las consecuencias distributivas de una educación en manos del sector privado. A mayor riqueza mejor educación. Una opinión muy extendida es que las oportunidades que tenga un niño en la vida no deben depender de la riqueza de sus padres ni de las características del lugar en que de la casualidad que vivan. Esto nos orienta a la compensación a la inequidad social. Cuando el sector privado no provee ciertos servicios o los provee insatisfactoriamente, la intervención del gobierno se hace necesaria por existir “un problema de eficiencia”. Adicionalmente, el mercado no asegura que la asignación de recursos sea justa en términos de la distribución de la renta y del bienestar, por lo cual la intervención del gobierno sería deseable para corregir estos “problemas de equidad” aunque el concepto de lo justo varíe de uno a otro.

¿Cuáles son los fundamentos éticos de la igualdad de oportunidades?. John Rawls en su libro *A Theory of Justice* (1971) desarrolla los principios de justicia útiles para instituciones sociales. Dice que los individuos tienen un velo de ignorancia que les impide conocer cuál será la posición socioeconómica que ocuparán en el mundo real. Dos principios de justicia integran u contrato social hipotético: (1) cada individuo tiene igual derecho a la libertad más extensiva compatible con igual libertad para los demás, (2) las desigualdades socioeconómicas se justifican solo si a) todos se favorecen de ellas y b) hay igualdad de oportunidades. Se distingue la igualdad liberal que implica igualdad de oportunidades, en cuanto se debe compensar a quienes

poseen menos activos sociales (acceso a la educación, salud), e igualdad democrática que procura compensar no solo por activos sociales, sino también por activos naturales (capacidades y talentos).

La compensación por activos sociales implicaría el acceso de las personas a un sistema de educación de igual calidad y la compensación por activos naturales la preocupación del sistema por los menos hábiles a fin de nivelarlos con el resto. Esto último sería muy costoso para la sociedad, porque impedir que los más hábiles se desarrollen sería coartar la libertad, y un problema de ineficiencia; en cambio, incrementar el gasto hasta que todos los miembros de la sociedad sean tan productivos como el más productivo sería prácticamente una aventura incierta. Lo viable para Rawls entonces es permitir la desigualdad en beneficio de todos si a través de una mayor disponibilidad de recursos provenientes de las ganancias en eficiencia permiten una adecuada redistribución de ingresos. En términos prácticos es beneficioso invertir en la mejor educación de individuos más capaces de la sociedad, bajo un régimen de meritocracia a fin de que mejorando su productividad, mejoren sus ingresos y generan un mayor flujo de recursos tributarios que permitan financiar un sistema educacional de calidad “razonable” abierto a todos los que no puedan pagarlo, como para compensar a quienes, utilizando todo su potencial, no son capaces de general un nivel adecuado de ingresos (41).

La importancia que se asigna al concepto de equidad en educación tiene que ver con consideraciones ideológicas, políticas, económicas y sociales. El alto grado de

consenso de los beneficios positivos de la educación para el conjunto de la sociedad (externalidad positiva porque los beneficios sociales son mayores al beneficio privado) explica la intervención pública en la provisión de éste servicio, tal como se ha anotado al inicio de éste trabajo. La importancia social de la educación se evidencia por la garantía constitucional de un mínimo de educación en casi todos los países, aunque no haya una clara definición sobre el número de años de educación que debería ser entregado gratuitamente a todos los que lo demanden, casi todas las naciones aseguran la educación básica de forma universal. Okun (1975) distinguió entre bienes económicos, propios del mercado, y derechos individuales, los que deberían ser garantizados a todos, sin consideraciones respecto del nivel de ingreso de las personas. Con éste criterio, la educación básica sería un derecho individual que debería ser provisto universalmente porque faculta al individuo a conducirse en plenitud de sus derechos de ciudadano. Por otro lado, se acentúa la importancia de la equidad por la relación entre el nivel de educación de las personas y sus posibilidades de ascender en la escala social.

En términos generales, la equidad se relaciona con la forma en que son distribuidos los costos y beneficios entre diferentes grupos de acuerdo a diferentes características de dichos grupos. Cada sociedad determinará a cuáles grupos considerar y de qué características dentro de ellos. En la evaluación de la Equidad se utilizan categorías como el nivel socioeconómico, el género, la región geográfica y la raza del alumno. Dos son los conceptos de equidad más utilizados en el campo educacional: equidad en el acceso, y equidad en resultados educacionales equidad en el acceso se refiere a

que los alumnos de diferentes niveles socioeconómicos tengan la misma probabilidad de acceder a una educación de similar calidad. Equidad en los resultados educacionales se refiere a que los alumnos de diferentes niveles socioeconómicos pueden obtener similares resultados educacionales. Pueden haber factores exógenos que influyen sobre el rendimiento escolar, y que son difíciles de compensar a través de una política educacional como alguna deficiencia innata o el déficit nutricional. El éxito escolar depende de factores que está fuera del control de la escuela, tales como nutrición, salud, vivienda, educación de los padres, cultura familiar y recursos materiales (Levin, 1991) (42).

### **EQUIDAD EN EL PRESUPUESTO PÚBLICO.**

La Política Fiscal a través de sus componentes de ingresos, gastos y financiamiento tiene importantes efectos sobre la equidad. Sin embargo no basta con la acción fiscal. La Propuesta de Transformación Productiva con Equidad que hiciera la CEPAL en 1990 y 1992 toma la experiencia de la década perdida y los siguientes años de aprendizaje doloroso para sacar cuatro conclusiones de política fiscal:

1. Son necesarias y complementarias las medidas de compensación social y los programas de inversión en capital humano. Las primeras se orientan a dar atención a necesidades impostergables dentro del concepto de red social, y los segundos procuran la recuperación del progreso social en la región para enfrentar los desafíos del mundo contemporáneo.

2. Las décadas últimas se han introducido reformas tributarias en torno a un orden categórico de conceptos de eficiencia, simplicidad y equidad. La equidad ha perdido la preeminencia que tuvo en los 60 y 70, para adoptar un cambio de énfasis.

3. En tiempos de limitantes fiscales severos, los conceptos de prioridad, sustitución y productividad del gasto público ganan mayor relevancia. Con frecuencia se halla que se gasta mal y lo que es peor, a veces ni siquiera sabemos bien en qué gastamos.

4. El tema fiscal ha adquirido gran importancia para el logro y preservación de los equilibrios macroeconómicos básicos, considerados ambos como objetivos intermedios indispensables para alcanzar un crecimiento sostenible. En tal virtud, se necesita articular los tres componentes de la política fiscal y coordinar mejor el manejo intertemporal de ellos.

Si bien la mayoría de las acciones fiscales tiene repercusiones en la equidad, el discurso gubernamental respecto de este tema privilegia las políticas públicas orientadas a los denominados sectores sociales. Así comienza a perfilarse en la región latinoamericana un nuevo modelo de intervención pública en el campo social, cuyos instrumentos son privatización, focalización y descentralización. Los dos primeros que son el centro de la estrategia introducen hasta donde sean posible los mecanismos del mercado para la provisión de servicios sociales y limitar las prestaciones públicas directas a los grupos sociales más vulnerables a través de la focalización del gasto. La

descentralización como tercer componente refuerza el movimiento hacia un mayor protagonismo de subgrupos sociales, las comunidades de base territorial, en los sistemas de prestación.

- La descentralización es un importante medio para democratizar y hacer más eficiente la administración pública, pero no es un fin en sí misma. Las responsabilidades transferidas desde el gobierno central a los gobiernos subnacionales deben guardar relación con los recursos financieros de que disponen a fin de mantener un equilibrio entre poder y recursos. Si se descentraliza territorialmente hacia grupos heterogéneos entre sí se pueden introducir inequidades entre jurisdicciones en cuanto a cantidad y calidad de las prestaciones, debido a diferencias de capacidad técnica y administrativa, dotación de recursos, potencial organizativo de la comunidad y permeabilidad gubernamental a la participación ciudadana, entre otras. El cambio de un sistema centralizado de prestaciones sociales a otro descentralizado requiere de una estrategia de transición, así como de una regulación eficaz una vez alcanzado el nuevo régimen.
- La privatización destaca las ventajas asignativas de los mercados y además introduce esquemas de recuperación total o parcial de costos, subsidiar la demanda, flexibilizar la oferta mediante la incorporación de prestadores privados, subcontratar el suministro de insumos e introducir incentivos para elevar la competitividad entre órganos públicos. No es útil oponer mercado e intervención

pública, sino aprovechar la mejor variedad de instrumentos disponibles para organizar novedosas modalidades mixtas de provisión de servicios sociales, con sistemas incentivos apoyados en criterios de mercado y formas modernas de regulación pública.

- La focalización llama la atención hacia la superación de la pobreza que es la peor manifestación de la inequidad, orientando varios programas a la construcción de una red de seguridad social para la población de carencias extremas. En la focalización importa tanto hacia quiénes se dirige el gasto social como también cómo se comparte su financiamiento. La pregunta de quién paga la focalización es muy pertinente, tanto desde el punto de vista de quienes contribuyen efectivamente al financiamiento del gasto público, como de quienes son excluidos de los beneficios de la política social.

En la mayoría de países, hay importantes márgenes de maniobra vinculados con los conceptos de prioridad, sustitución y productividad del gasto. La crisis de los 80 llevó al descalabro las capacidades institucionales para operar y los presupuestos públicos pasaron a ser mas un resultado que una tarea de programación. Se perdió la cultura presupuestaria y se resquebrajaron las relaciones institucionales entre organismos centrales y ejecutores de políticas de gasto, entre autoridades económicas y monetarias, entre los poderes ejecutivo y legislativo.

En los últimos años se han realizado esfuerzos en la región para reconstruir y modernizar el sistema, pero es necesario mejorar la capacidad institucional para definir políticas sectoriales como marco para formular programas y proyectos técnicamente sólidos ya que una buena asignación global de recursos tiene, como límite inferior, la calidad técnica de las propuestas de gasto. De no ser así, el presupuesto público difícilmente pueda ser otra cosa que un instrumento rígido, gobernado por la inercia y los compromisos burocráticos y políticos, sin fundamento real. Los ajustes hacia arriba o hacia abajo sólo pueden privilegiar un cierre financiero que afecta a todos por igual sin base en la prioridad o el mérito de los distintos programas de gasto, por la sencilla razón de que no se conocen lo suficiente (43).

## **NOTAS DEL CAPITULO 1**

- (1) F. López, *Una Sociedad sin Privilegios*, IEEP, Guayaquil, 1997, p.90.
- (2) Ibid.
- (3) R. Musgrave, *Hacienda Pública*, McGraw-Hill1, México, 1992, p. 52,53.
- (4) F. López, Op.Cit.
- (5) Ibid. ,1997, p.91.
- (6) Ibid.
- (7) R. Musgrave, Op.Cit., 1992, p.51-55.
- (8) F. López, Op.Cit., 1977, p.92.
- (9) Ibid. , 1977, p.95.
- (10) Ibid. , 1977, 95.
- (11) A. Mancero, *Educación ¿ Para Qué?* ,Corporación Editora Nacional, Quito, 1996, p.15-25.
- (12) Gaymer, “Proposición y Análisis de un Sistema de Evaluación de proyectos en Educación”, *Revista Persona y Sociedad*, Vol.XI, No.2, Agosto, ILADES, Santiago de Chile 1997, p. 112.
- (13) A. Mancero, Op.Cit., 1977, p.115.
- (14) J. Toward, *A Reseach Agenda On Private Provision Of Social Service*, Working Paper, 1991, p.1-5.
- (15) World Bank, *Priorities and Strategies por Education*, World Bank Review, IBRD, 1995, en INTERNET.
- (16) A. Mancero, Op.Cit., 1977, p.39-40.

- (17) J.M. Quintana, *Sociología de la Educación*, UTPL, 1980, p. 307.
- (18) J. Stiglitz, *La Economía del Sector Público*, Bosch, Madrid, 1995, p. 142.
- (19) R. Nassif, *Pedagogía de Nuestro Tiempo*, Editorial Kapeluz, Buenos Aires, 1965, p.102.
- (20) Ibid.
- (21) J.M. Quintana, Op.Cit., 1980, p.302, 303.
- (22) Stiglitz, Op.Cit., 1995, p.142, 143.
- (23) J.E. Meade, *La Economía Justa*, Ediciones Orbis S.A., Barcelona, 1984, p.248.
- (24) Cohn y Geske, *The Economic of Education*, sf. , p.34-38.
- (25) Ibid. , Sf. ,p.70-92.
- (26) V. Salas, “Los Costos y la Evaluación Económica de la Educación”, *Revista Persona y Sociedad*, Vol.XI, No.2, Agosto, ILADES, Santiago de Chile, 1977, p.129.
- (27) Cohn y Geske, *The Economic of Education*, sf. , p. 94-98.
- (28) V. Salas, Op.Cit., 1997, p.127.
- (29) J. Ramos, “¿Es Posible Crecer con Equidad?”, *Revista de la CEPAL*, No.56, CEPAL, Santiago de Chile, 1995, p.14.
- (30) Levin, “The Economics of Educational Choice”, *Economics of Education Review*, Vol. 10, No.2, Pergamon Press, Great Britain,1991, p.137-158.
- (31) V. Salas, Op.Cit., 1977, p.128.
- (32) Quintana, Op.Cit. 1980, p.301, 302.
- (33) Banco Mundial, *El Fomento del Desarrollo Social*, BM, Washington, 1995, p. 41.

- (34) Ibid. , p. 42.
- (35) J.L. Cordeiro, *El Desafío Latinoamericano*, McGraw-Hill, Caracas, 1995, p.117.
- (36) Ibid. ,1995, p.119.
- (37) Ibid. , 1995, p.121.
- (38) Ibid. ,1995, p.118.
- (39) Quintana, Op.Cit., 1980, p. 27.
- (40) Ibid. , 1980, p.308-310.
- (41) Morel, “La Educación: ¿Una Herramienta para la Equidad?”, *Revista Persona y Sociedad*, Vol.XI, No.2, Agosto, ILADES, Santiago de Chile, 1997, p.53-54.
- (42) J.Vargas, “Mercado, Competencia y Equidad en la Educación Subvencionada”, *Revista Persona y Sociedad*, Vol.XI, No.2, Agosto, ILADES, Santiago de Chile, 1977, p.61-62.
- (43) Martin, “La Equidad en el Presupuesto Público”, *Revista de la CEPAL*, No. 63, ILADES, Santiago de Chile, 1997,p.18-20,23-24.

## **II. DIAGNOSTICO DE LA PROBLEMÁTICA ECONOMICA DEL GASTO PUBLICO EN EDUCACION**

### **2.1.EFICIENCIA EXTERNA DE LA EDUCACION PUBLICA**

#### **2.1.1. DEL DESARROLLISMO A LA DESCENTRALIZACION**

Carlos Paladines dice en el informe “Educación: Entre la Utopía y la Realidad” que incluye un diagnóstico de la educación ecuatoriana:

Durante los últimos años se ha transformado en una práctica creciente, tanto en las ciencias de la naturaleza como en las ciencias humanas, la elaboración de Modelos Científicos a fin de organizar e interpretar la realidad, especialmente cuando esta se presenta integrada por múltiples facetas y niveles de variada índole y complejidad, como generalmente acontece en los fenómenos correspondientes a la experiencia social (1).

Continúa bajo la orientación del materialismo dialéctico diciendo que un modelo se explica por la dialéctica del todo y las partes, lo uno y lo múltiple, la composición y la estructura a fin de presentar un fenómeno global de estudio. Al hablar de modelos educativos se pretende incluir todas las facetas del hecho educativo en las sociedades contemporáneas sujetas a la época y a la región. Elementos relevantes de un modelo

educativo son: 1) El aspecto socio institucional o marco de actuación de la educación, 2) La naturaleza de la organización curricular que incluye el carácter teleológico (de los fines), 3) La implicación de los diversos sujetos del quehacer educativo y los sistemas de administración y retroalimentación, revisión y control del proceso educativo. Analizar el modelo educativo desde la perspectiva sociológica e institucional, significa atribuir “prioridad a las relaciones que la educación mantiene y cumple con subsistemas como el ideológico, el social, el económico o el político, con el punto de vista más inmanente al hecho educativo, para el cual son prioritarias las variables didácticas y técnicas que intervienen en un proceso especializado como es el educativo (2). La educación sería manifestación de un sistema social a reproducir o un baluarte desde donde criticar a la sociedad capitalista.

## **ORIGEN, DEFINICIÓN Y TRASCENDENCIA DEL MODELO**

### **DESARROLLISTA DE LOS 70**

El modelo educativo vigente se formuló en la década de los 70 para un período de 5 años, sin embargo ha perdurado hasta nuestros días. Para los intérpretes del proceso educativo con orientación socialista el modelo ha sobrevivido 3 décadas

...no sólo por su trascendencia, sino también por su capacidad de expresión y respuesta a los retos y demandas que en la sociedad ecuatoriana de aquel entonces se hicieron presentes, muy de acuerdo con el modelo de desarrollo nacional que propiciaron en el país factores e intereses tanto internos como externos (3).

Tal modelo fue la sustitución de importaciones de la corriente cepalina y sus efectos en la educación involucró expansión de la cobertura de la educación, reducción de la

tasa de analfabetismo, una educación media orientada al desarrollo tecnológico, formación docente de alto nivel, creación de supervisores con poder para administrar con criterio social y técnico, y renovación de las universidades. (Informe a la Nación del Ministro de Educación, Profesor Gonzalo Abad Grijalva en Junio de 1962). El Gobierno Nacionalista y Revolucionario, (1973-1979) en su plan de desarrollo a la educación, se mantiene en los propósitos de 1962 de mejorar los coeficientes de promoción escolar y disminuir los de repetición y deserción porque entre 1965 y 1969 a pesar de los esfuerzos revelaba “ un alto número de alumnos en los primeros cursos y un bajo índice de egresados, situación que repercutía en el aumento del analfabetismo y malgastaba las inversiones realizadas en educación, dado los resultados poco efectivos” (4). Fue un período que comenzó con una insistente connotación de la medición cuantitativa y se caracterizó por una ciega esperanza de que la prolongación de la escolaridad produciría una mayor dinámica social, política y cultural.

...el incremento en el coeficiente de escolarización aumentaría indefectiblemente el número de egresados, lo cual a su vez obligaría a la creación de nuevos cargos de profesores y locales escolares, generándose así un incremento en el nivel educacional general de insospechables repercusiones en el crecimiento económico, en una más equitativa distribución del ingreso y hasta en un aumento proporcional de la movilidad social, justificándose así e incluso sacralizándose la política educativa trazada al otorgarle funciones y aspiraciones no sólo educativas sino eminentemente políticas y sociales para más amplio número de ciudadanos de estratos populares, que por habrían de disponer de acceso al poder y más bienes de las sociedades industrializadas (5).

Una explicación política del sistema educativo como instrumento del Estado, surge de la contradicción entre una burguesía tradicional de carácter terrateniente-comercial, burguesía industrial y burguesía financiera al poder del Estado desde inicios del

presente siglo, frente a los sectores medios y proletarios antioligárquicos, lo cual constituyó la coyuntura política de la crisis del modelo del Estado. Crisis de hegemonía política primero, crisis de la naturaleza del Estado y, finalmente crisis económica (6). Los factores coyunturales tienen que ver con las políticas educativas, que en el transcurso del tiempo han impreso sesgo sobre las actividades educativas (7).

En los 70 la educación jugó un rol antioligárquico, cuyo valor era ser el principal instrumento de socialización en la perspectiva de incidir en los procesos mismos de la enseñanza, para contrarrestar modelos políticos tradicionales (8). Además, ...

...al convertirse la educación en una demanda sentida en amplios sectores pobres de la población, las políticas gubernamentales privilegiaron la satisfacción de la misma con perspectivas de carácter circunstancial –apoyo político–, sin claridad en los objetivos que se perseguían en el mediano y largo plazo (9).

Fueron variables de orden político las que dinamizaron la expansión de la matrícula. Resultado de ello, el aparato institucional de la educación se amplió rápidamente, lo que se refleja en la multiplicación de centros educativos, de dependencias de administración centralizadas y de asociaciones gremiales del personal ligado a la educación (UNE, Asociación de Profesores Católicos, de establecimientos particulares, trabajadores del MEC, de las Universidades, etc.) que expresan una variedad de intereses y enfoques al interior del sistema (10).

Derivada de esta filosofía marxista de la educación, el sistema ecuatoriano respondía a los objetivos de la planificación económica del socialismo hacia una transformación social al liberar de la alineación capitalista a la población trabajadora, a través de transferencias fiscales que respondían a la redistribución de la renta. En estas condiciones disfrutar de los beneficios sociales del gasto público era un derecho por justicia social en manos de gobiernos socialistas que a la par privilegiaban el crecimiento del estado omnipotente y su misión reivindicadora. En este contexto nace “el derecho o exigencia de una educación general cuya duración y calidad debía preparar a todos los estudiantes para ser ciudadanos responsables”.

En este período se establece la Planificación de la Educación como instrumento de ajuste de la educación al proceso de modernización de la sociedad, particularmente de la economía. La planificación incidió en el establecimiento de prioridades y en la orientación del gasto pero no en evitar distorsiones y adecuar los aspectos cualitativos de la enseñanza a los procesos socioeconómicos que se habían desatado. La causa estuvo en el divorcio de la esfera de toma de decisión política en materia educativa y las orientaciones emanadas del campo de la técnica de la planificación.

Vicente Martínez lo expresa así:

Si los enfoques de los responsables de la educación se basaron en el circunstancialismo, clientelismo y en el corto plazo, y los procesos de cambio educativo requieren de periodos de mayor maduración, entonces las propuestas de los planificadores no tuvieron ni la efectividad ni el respaldo para lograr una racional ejecución de los planes y programas (11).

A lo largo de los años la tendencia ha sido pregonar la reforma educativa tanto en las esferas políticas como técnicas, sin lograrse cambios significativos hasta inicios de la década de los 90. El autor en mención critica el optimismo de los setenta porque “se consolidó así una visión ideológica y un concepto mágico que no permitía detectar las limitaciones del crecimiento cuantitativo. En otras palabras se llegó a asumir la expansión educativa, especialmente la de nivel primario, como un bien en sí y autosuficiente, “olvidando” que las instancias educativas en más de un caso subrayan el desnivel socioeconómico y cultural y también consolidan los factores conservadores del orden establecido”. (12). El supuesto optimista del cual se partió fue el de concebir a la educación como una variable autosuficiente para generar modificaciones en la sociedad, independientemente de la consideración de las determinaciones económicas y sociales a las que estuvo sujeta (13).

En el capítulo “Anotaciones para una Política Educativa Nacional”, Estuardo Arellano escribe:

Un diagnóstico de la educación nacional debe tener en cuenta las modalidades que la condicionan, en cuanto es parte integrante de la sociedad ecuatoriana y una de sus instituciones fundamentales (factores estructurales) y por las características que le distinguen, derivadas de factores que advienen de modo más o menos circunstanciales (factores coyunturales) (14).

En cuanto a la eficiencia económica, ya en la década de los 80 se vio los resultados del proceso de recesión prolongada en que entró el Ecuador luego de casi una década de crecimiento económico, al constatar que...

... la baja generación de puestos de trabajo, no concordaba con el alto número de egresados de las aulas escolares. Por otro lado las expectativas de mejorar los ingresos y de posición social a través de la educación solo se cumplieron para determinados sectores sociales, manteniéndose todavía altos niveles de discriminación social. La educación se convirtió en un factor más de selección, a pesar de la masiva incorporación de alumnos. Y por último, sobresale también el hecho de la sobrevivencia de los rasgos de la enseñanza tradicional (15).

Con relación a la Equidad, el “Panorama Social de América Latina 1997” de la CEPAL, señala que la educación es imprescindible, pero insuficiente por sí sola para afrontar la falta de equidad del desarrollo latinoamericano al analizar los aspectos estructurales de la distribución del ingreso, de la composición del empleo y de la transmisión intergeneracional de las oportunidades educacionales y laborales de la población. Se destaca sobre todo que la alta concentración del ingreso y de la educación, fenómenos seculares en América Latina, requiere aplicar simultáneamente políticas en las áreas educacional, patrimonial, ocupacional y demográfica con el objeto de lograr significativos avances de materia de equidad (16). Con ello el mismo modelo que le dió origen al sistema, al término de dos décadas confirma que las esperanzas estaban fundamentadas en un solo puntal del sistema, con lo cual la tan anhelada justicia social no es una realidad.

## **LAS REFORMAS EDUCATIVAS DEL PERÍODO DEMOCRÁTICO**

A inicios de la década de los 80, luego del boom petrolero y siete años de dictadura militar, el gobierno de Jaime Roldós Aguilera estableció como prioridades aumentar el gasto público en más del doble hasta el 30% del presupuesto del estado. Propuso una reforma educativa de carácter integral con acciones de variable índole:

revisión de lo jurídico, de textos escolares, mejora de recursos humanos, reforma curricular, de la supervisión, de la formación docente, hasta medidas de carácter administrativo y financiero.

La orientación fundamental fue pues, propiciar una revisión profunda de al menos las partes importantes del sistema y de su interacción; las soluciones o reformas más parciales e inconexas se juzgó que no eran suficientes o satisfactorias ni a mediano ni a largo plazo. Además la reforma educativa, por su mismo carácter integral, propuso no separar la expansión cuantitativa de las tareas cualitativas, igualmente urgentes por cuanto ellas, lastimosamente, venían sufriendo especial desmedro en las últimas décadas, sea por efecto del mismo sobredimensionamiento y masificación del sistema educativo ecuatoriano, sea por la aguda crisis que atravesaron y atraviesan las Facultades de pedagogía y los Institutos Normales encargados de la formación del magisterio (17).

El crecimiento cuantitativo, que alcanzó una cobertura significativa de la población en edad escolar, particularmente en los sectores rurales y urbano-marginales, a través de construcciones escolares, equipamiento de establecimientos educativos, incorporación de nuevos profesores y creación de institutos docentes de carácter bilingüe preferentemente. Se disminuyó el analfabetismo como problema crítico, se modernizó y mejoró la calidad de la educación, incrementando la eficiencia del sistema educativo, sobre todo en lo administrativo. Los gobiernos posteriores no continuaron la propuesta del 80 ni su carácter integral. En el periodo 84-88 las propuestas centrales de la alfabetización, la reforma curricular, La educación bilingüe, la capacitación del magisterio, quedaron sepultadas o relegadas; pero concentró su interés en la infraestructura educativa, especialmente deportiva, el desarrollo de la educación técnica con los proyectos Promeet I y II, el apoyo a la educación rural con el proyecto AMER, y especial apoyo a la creación de la red nacional de bibliotecas y la compra de laboratorios para equipar a los colegios. Con Rodrigo Borja 88-92 retoma la alfabetización con la Campaña Nacional Mons.

Leonidas Proaño, reduciendo el analfabetismo al nivel del 10%, impulsó con fondos internacionales el mejoramiento de la calidad de la educación básica para el PROCEMEB, el proyecto de educación básica: desarrollo, eficiencia y calidad EB-PRODEC hacia sectores rurales y urbano-marginales, el proyecto de formación profesional y educación de adultos PREDAFORP.

Como estrategia para mejorar la calidad de la educación estos proyectos consideraron tres ejes de desarrollo: el curricular administrativo, el de los recursos humanos y el de la infraestructura física y tecnológica, como también la creación de Centros Educativos Matrices, CEM. En este contexto merecen realce las actividades orientadas a evaluar el rendimiento del ciclo básico y medio, la calidad de la educación y la medición de logros de aprendizaje (18).

Borja expidió una nueva Ley de carrera Docente y Escalafón y realizó la “Consulta Nacional Siglo XXI”, que incluyó el tema calidad y eficiencia en la educación, con el fin de que haya una política de Estado al respecto. En el gobierno de Sixto Duran Ballén 92-96 se mantuvieron los programas con financiamiento internacional que fue lo más dinámico del sistema porque el resto de actividades sufrieron ante una reducción de recursos para gastos que no fueran remuneraciones del personal que constituye en Ecuador más del 90% del presupuesto en el pago de salarios a docentes y administrativos. La reforma educativa enfatizó en el mejoramiento en la educación básica de la enseñanza del lenguaje y las matemáticas, y llevar una reforma curricular hacia la pedagogía conceptual sin que se pudiera esperar continuidad en el tiempo. Paladines comenta que luego de más de una década de gobiernos democráticos bajo el modelo de desarrollo educativo centrado en aspectos de expansión cuantitativa, no hay investigaciones para ponderar los resultados de más de 15 años consecutivos

reformas e ingentes gastos pero en resumen hay seis líneas de continuidad que han logrado sobrevivir:

- Expansión del Sistema,
- Ejecución de Proyectos Internacionales,
- Campañas de Alfabetización,
- Desarrollo de Educación Bilingüe Intercultural,
- Infraestructura Deportiva,
- Reformas de los Planes de Estudio.

Paladines recoge una serie de limitaciones y debilidades del sistema luego de décadas del “desarrollismo” o a la expansión de carácter cuantitativo que se han presentado síntomas de “inversión-reversión” que hacen que el sistema entre en procesos de mayor desigualdad e ineficiencia. Dice que las políticas implementadas a partir de la crisis de los 80 fomentó la diferenciación cualitativa entre instituciones educativas; disparidades entre quienes pueden concurrir a centros públicos o privados de calidad y quienes no tienen acceso a ellos, al deterioro de coeficientes de atención a la demanda de la educación primaria y secundaria. Con la década perdida, con baja del PIB, alza de la deuda externa, resistente inflación y cuestionamiento al rol del Estado, “el 5% más rico vio mantenerse o aumentar sus ingresos, en tanto que el 75% inferior vio reducirse los suyos, agudizándose el contraste entre bienestar y pobreza”. Añade un panorama desalentador para datos de 1990:

Las desigualdades sociales se han manifestado en el área educativa en índices de carácter alarmante: una deserción escolar del 33% en el área rural y 16,8% en el área urbana; una repitencia del 53% en el campo y del 12% en las ciudades, y una inasistencia a las aulas del 25% de los niños en edad escolar en el sector rural y del 10% en el cono urbano; una tasa de deserción de primero a tercer grado alcanza el 22,6% y la permanencia en el nivel primario tan solo es del 59,7% y en el ciclo básico solo llega al 78,3%, lo cual permite inferir que los niveles de deserción y repitencia son sumamente altos y la cobertura aparentemente es alta, dados los bajos niveles de retención del sistema. Además en la escuela primaria resultan necesarios 7,7 años alumnos de estudio, lo que indica que al 9% se gradúa después de haber repetido tres o más veces un curso. Al llegar a sexto grado el 78% de los alumnos matriculados están por lo menos un año fuera de su grupo de edad normal y el 50% está dos años fuera de su grupo. Coronaria estos y otros fracasos el hecho de que “El bachiller en el Ecuador, según Estuardo Arellano, llega a la Universidad sin hábitos de lectura, sin saberse expresarse ya sea en forma oral o escrita, sin dominio del análisis o la síntesis de textos e incluso carente de procesos de reflexión científica y pensamiento lógico que le capaciten para el ingreso a la Universidad (19).

Luego de 15 años de reforma el sistema se orienta a una distribución poco equitativa de sus logros, a la concentración de sus ventajas en pocas manos, a una población sin condiciones de productividad y una fuerza de trabajo con menor nivel de calidad. Se ha producido un proceso de recorte en los recursos y baja en la calidad del servicio. Calidad y Equidad son los dos aspectos que se han venido a menos. En la década de los 90 el problema se presenta como una reducción del PIB y déficit fiscal, una reducción del gasto social, un deterioro de los sueldos de los maestros y un porcentaje cada vez mayor de fondos dedicados a gastos corrientes, en detrimento de necesidades de infraestructura y equipamiento de centros educativos, de las condiciones de vida del personal, la carencia de capital para nuevas exigencias educativas, productivas y sociales, el desfinanciamiento en áreas de investigación, experimentación y evaluación, lo cual representa un deterioro creciente en la calidad de la educación.

En 1997, la Fundación Ecuador en “La Realidad Nacional en Cifras” describía así el problema educativo:

El país lleva mas de 30 años sin poder diferenciar entre opinión y análisis, con alrededor de 18 intentos de reformas de diferente tipo que no han llevado al sector educativo a tener los resultados deseados. La falta de incentivos públicos y privados en la educación fiscal impiden que el Estado provea eficientemente una educación de calidad. La estructura del sistema educativo público, caracterizado por una centralización administrativa y una falta de medición de resultados, le quita al profesor el incentivo para dar todo su esfuerzo al alumno. El costo privado de la educación primaria fiscal, la cual realmente no es gratuita, enfatizando que los padres de familia pagan directamente una gran parte del costo de la educación fiscal. Un manejo eficiente de los recursos existentes permitiría un mejoramiento de la calidad de la educación (20).

Sugiere la medición con pruebas estandarizadas a nivel nacional, permitir la autonomía de los directores de escuela, integrar un comité de padres de familias al proceso educativo y mejorar la productividad de los profesores según su rendimiento. La tendencia va hacia la descentralización con un sistema de mercado que premie la competitividad.

### **COBERTURA VERSUS CALIDAD**

La cobertura educativa en América latina se mantuvo en los años ochenta a pesar de la recesión según la CEPAL-UNESCO se debió a una serie de factores, unos inerciales como el aumento de los niveles educacionales promedio producto de la expansión de los años sesenta y setenta, cambios favorables en las condiciones físicas de los hogares (expansión del acceso al agua potable, mejoría de las condiciones sanitarias de las viviendas y la reducción del hacinamiento). La mejoría del clima

educacional de los hogares de la región es el fruto de las inversiones en educación del pasado, cosechado luego de una generación e independiente de las situaciones económicas. Muchos gobiernos mantuvieron la amplitud de la cobertura educacional como un servicio prioritario del Estado aun en medio de una reducción global del gasto publico. Además debe considerarse el creciente impulso del proceso de toma de conciencia sobre la importancia de la educación y su valor como instrumento de movilidad social en los hogares. Otro factor fue que aumento el numero de hogares con jefatura femenina y sin cónyuge, así como uniones consensuales que trajo una baja del rendimiento escolar y una alza de la asistencia a establecimientos de nivel preescolar. La capacidad de aprendizaje de la población en edad escolar se redujo por la reducción de ingresos de los hogares y la población joven de 15 a 24 años alarga su permanencia escolar por el desempleo y subempleo de la región (21).

La expansión se realiza en desmedro de la calidad de la enseñanza promedio impartida, y que el uso de las capacidades del sistema haya sido poco eficiente.

Uno de ellos fue la explosión de las demandas sociales de educación, que impulsaron la incorporación de crecientes números de niños en niveles y grados formalmente superiores, sin que se lograra redefinir el contenido educativo o aumentar los recursos en forma acorde con la expansión de la matrícula. La preferencia tradicional por las inversiones materiales por sobre las cualitativas, y la poca importancia otorgada a la educación por el sistema productivo, contribuyeron a dar al crecimiento educacional un carácter a veces inorgánico, sin instrumentación adecuada, lo que deterioro sus resultados (22).

Tanto en las escuelas de elite como en las más pobres faltaron las dimensiones éticas y axiológicas en su sistema educativo, en cuanto a valores como la responsabilidad

social, la solidaridad, la tolerancia y la participación comunitaria que debe ir en conjunto con la transmisión de destrezas y habilidades, además de la disposición a asumir riesgos y tomar decisiones para facilitar la integración productiva de los estudiantes al mundo moderno. La mala calidad en la educación primaria latinoamericana y caribeña se reflejó en las elevadas tasas de ingreso tardío, repetición, deserción temporal y deserción definitiva prematura.

Por el efecto combinado de estos cuatro factores, la mitad de los niños escolarizados abandona la escuela antes de finalizar la educación primaria, y una proporción significativa de jóvenes de la región son funcionalmente analfabetos, en el sentido de que no cuentan, al término de su escolarización, con las capacidades mínimas para leer y entender lo que les leen, para comunicarse por escrito, y para realizar cálculos simples (23).

Así expresaba el informe Situación Educativa de América Latina y el Caribe, 1980-1987, de la UNESCO/OREALC (Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe con sede en Santiago de Chile) cuyos objetivos se resumen en tres puntos: (1) asegurar la escolarización antes de 1999 a todos los niños en edad escolar y ofrecerles una educación general mínima de 8 a 10 años, (2) eliminar el analfabetismo antes de fin de siglo y ampliar los servicios educativos para adultos, (3) mejorar la calidad y eficiencia de los sistemas educativos a través de reformas necesarias. Su primera instancia es el Comité Regional Intergubernamental, integrado por representantes de gobiernos al más alto nivel que evalúa y fija las prioridades para los objetivos del proyecto principal. Cuenta con una Mesa del Comité para coordinación, con un Plan Regional de Acción y Planes nacionales de Acción que son propuestas de políticas y estrategias nacionales que aseguren los objetivos del

proyecto principal antes de fin de siglo. Mantiene programas estratégicos como (1) el sistema de estadísticas e indicadores de educación, (2) la evaluación de la calidad de los aprendizajes, (3) el intercambio de experiencias innovadoras, (4) las evaluaciones comparativas de reformas educativas, (5) formación de expertos en planificación y gestión, (6) la articulación de la formación docente inicial y continua, (7) el programa Equidad en Educación para Todos. La atención a la Equidad junto a la Eficiencia se explica porque:

A nivel latinoamericano y caribeño en la década de los 80 el estilo de expansión respondió a complejas presiones y deseos impulsando el establecimiento de un modelo de distribución de beneficios inequitativos. Se incorporaron grupos que no habían tenido acceso a la educación pero fue creciente la segmentación en cuanto a la calidad del servicio educativo ofrecido. Los grupos de ingresos medios y altos, que son los que más se benefician con la expansión de la educación universitaria, postsecundaria y media, demostraron –como era previsible- una mayor capacidad para obtener que el Estado ampliara los niveles que a ellos les interesaban (24).

## **MERCADO Y DESCENTRALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES**

El texto Descentralización de la Educación y la Salud, en la experiencia latinoamericana anota que el sector educativo presenta al principio de los años noventa, solo 5,2 años de escolaridad promedio de la población adulta, en 1996, con un atraso de aproximadamente dos años con respecto a los países de nivel de desarrollo equivalente. Además, y esto es probablemente el problema mas grave, la calidad de la educación impartida es insatisfactoria.. Basta observar los indicadores de repetición y los resultados de las pruebas internacionales. En 1989, menos de la mitad de estudiantes primarios terminaron seis años de escuela en seis años y las

pruebas muestran un rendimiento inferior a otros países. La repetición y rendimiento empeoran claramente al bajar el nivel socioeconómico, planteándose el problema de la equidad. Estos resultados, por su impacto sobre la acumulación y la difusión de capital humano, son en parte responsables de la tasa de crecimiento relativamente baja de la región en su conjunto y de los niveles de inequidad, tradicionalmente muy elevados.

Las deficiencias en calidad se agravan por el estilo de gestión centralizado y burocrático que suele caracterizar a la administración educativa de la región, frecuentemente convirtiéndola en un “aparato institucional” que no le rinde cuentas a nadie salvo a sí mismo, y no puede eludir la inercia y sus rutinas (25).

Señala también que hasta los años 80 se privilegiaron las políticas de acceso al servicio, logrando metas de cobertura como fue el caso de Ecuador, pero las metas de universalización del acceso de grandes masas incorporan diversidad cultural, social y étnica complicando la posibilidad de mejorar la calidad en la educación primaria junto al objetivo de equidad social. Se pasó de considerar la equidad como igualdad de acceso (igualdad en los medios de instrucción) a igualdad de resultados. Esto implica una distribución de medios progresiva (mas recursos, mas tiempo de aprendizaje, mas asistencia para los niños desfavorecidos). En los 90 a pesar de la recuperación del gasto, los recursos siguen escasos para los problemas de gran magnitud, por lo cual aparece el concepto de focalizar el gasto (concentración de medios en los grupos más vulnerables) que es uno de los ejes de la nueva política educativa a favor de una mayor equidad.

Desde 1980, la calidad ha sido poco a poco incorporada en la agenda de todos los gobiernos. El debate giró en su definición dado que entre 1980 y 1989, el gasto por alumno de educación primaria sufre una caída de 164 dólares a 118 dólares como parte de las políticas de ajuste, agravándose la calidad. No obstante, en la mayoría de países la cobertura siguió aumentando. Fue en los años 90 que la concepción de políticas para el mejoramiento de la calidad educativa se volvió un tema clave. El gasto se recuperó, se tomaron medidas para el fortalecimiento institucional, capacitación de docentes, provisión de insumos, para mejorar la calidad de provisión. Hay un cambio radical de objetivos de cantidad a objetivos de calidad, con estrategias globales de acción que incorpore cambios en la organización misma de la provisión, introduzca incentivos para una producción de calidad y sistemas de evaluación de esta calidad.

Se necesita información sobre todas las variables que contribuye a mejorar las condiciones de aprendizaje. Para que la educación mejore fue necesario involucrar a todos los actores en el mejoramiento de los procesos de enseñanza aprendizaje. Así aparecen las reformas de descentralización de los servicios educativos y la creación de la competencia entre las escuelas impulsada por la utilización de subsidios a la demanda. Estas medidas generan mayores incentivos a la eficiencia en la provisión. Suponen niveles activos de participación de la comunidad, y por lo tanto, se sustentan en la difusión de información y la transparencia del sistema educacional (26). El aumento de la eficiencia del gasto público social se ha transformado, de esta forma en

el principal desafío de la política social y representa la motivación central de las diversas reformas que se han implementado en la región.

Las reformas estructurales implementadas en América Latina durante la década de 1980 orientadas a transformar el papel del Estado, modificaron los criterios y las prioridades de la política económica en general y de la política social en particular. En el ámbito social las reformas estuvieron dirigidas principalmente a sustituir la concepción paternalista por estado subsidiario, donde la acción del estado tiende a concentrarse en las funciones de financiamiento, regulación y diseño de la política social, dejando al sector privado un mayor espacio para la provisión. Al mismo tiempo, se observó una tendencia a modificar los criterios de asignación de recursos de forma que progresivamente han adquirido mayor importancia los criterios de focalización y eficiencia en el uso de recursos” (27).

Se entiende por descentralización la situación en la cual los bienes y servicios públicos son provistos por el mercado, respondiendo a las preferencias manifiestas de los individuos. Puede considerarse la transferencia de responsabilidades desde el gobierno central a las unidades públicas subordinadas, y a las corporaciones o autoridades públicas semiautónomas o autónomas, tanto como la privatización. La descentralización de los bienes públicos se justifica por tres tipos de razones: (1) de tipo político, implica la redistribución del poder, el control de situaciones conflictivas y la democratización donde se comparten responsabilidades y aumenta la participación ciudadana que es la demandante de servicios; (2) de tipo económico en aspectos fiscales a fin de reducir el déficit público, con la reducción del tamaño del sector público central y la privatización de servicios; (3) de tipo económico en aspectos de eficiencia y equidad, porque las unidades descentralizadas tienen mejor acceso que la unidad central a la información sobre preferencias locales, necesidades y condiciones, y que la mejor utilización de esta información debiera aumentar la eficiencia. Se distingue entre eficiencia técnica que se relaciona con la producción de

un resultado específico al alcanzar la frontera de posibilidades de producción y la eficiencia social que son movimientos a lo largo de la frontera de posibilidades de producción. La eficiencia técnica requiere el uso más apropiado y la mejor combinación de recursos para obtener un determinado resultado. La eficiencia social se vincula con la elección de una diferente composición de resultados, con su correspondiente combinación de insumos, que refleja los valores de los individuos o de la comunidad de individuos considerados (28).

### **2.1.2. EVOLUCION DEL GASTO PUBLICO EN EDUCACION**

#### **GASTO PUBLICO EN EDUCACIÓN PARA LATINOAMÉRICA**

Banco Mundial y CEPAL publicaron los resultados sobre actualización de la base de datos del gasto social en América, logrado a partir de un convenio interinstitucional. Tomamos tablas de su publicación para ubicar a Ecuador en el contexto latinoamericano. Se analiza el nivel y la evolución del gasto público social en educación durante el período que abarca de 1980 a 1994-1995. En cuanto a la evolución de los indicadores de gasto en este sector, las estadísticas demuestran que, en promedio, se produjo un ligero repunte a partir de comienzos de la década de 1990, pero que éste no ha permitido alcanzar el nivel registrado en los dos primeros años de la década anterior. Cuando se clasifica el gasto por nivel educacional, se observa un claro predominio del asignado a la enseñanza básica, seguida en importancia por la educación superior. Como ocurre con el gasto público social total,

es posible distinguir tres grupos de países en función del nivel de gasto público en educación. Empleando como criterio de agrupación en nivel per cápita del gasto sectorial en dólares de 1987, se concluye que Argentina, Costa Rica, Panamá y Venezuela, corresponden al rango alto con un gasto en educación que oscila entre los 76 y 120 dólares per cápita de 1987. En el Rango medio se sitúa Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua y Uruguay, con niveles promedios que fluctúan entre los 35 y los 70 dólares per cápita de 1987. El Salvador, Paraguay, Perú y República Dominicana, con un gasto en educación comprendido entre los 14 y 30 dólares per cápita de 1987. Sin embargo esto no nos dice nada de su eficiencia.

Cuadro 2.1.

Es importante señalar que, a diferencia del gasto social total, los países con el nivel más alto de gasto per cápita en dólares en este sector no son necesariamente los que le asignan una proporción del gasto sectorial en relación con el PIB y que tampoco existe una relación directa en el caso de los que presentan el nivel más bajo de gasto. Por ejemplo, Honduras y Nicaragua, que según los indicadores de gasto per cápita se sitúan en el rango medio, destinan una mayor proporción del PIB a educación que Argentina, país situado en el rango alto. En el caso de la participación del gasto en educación en el gasto social total de cada país se observa un fenómeno similar. La proporción del gasto asignada a educación por Ecuador, El Salvador, y Guatemala en el período comprendido entre 1990 y 1994-1995 supera la de países como Argentina y Costa Rica, ubicados en el rango alto de gasto sectorial per cápita. Lo señalado demuestra que las prioridades de la política social varían de un país a otro y

que no existiría una relación directa entre el volumen per cápita de los recursos destinados a la provisión de servicios de educación, la prioridad macroeconómica del sector y la prioridad sectorial asignada por cada gobierno. Cuadro 2.2.

En promedio, se puede afirmar que a partir de los años noventa el gasto público en educación tiende a reproducir la tendencia creciente del gasto social total en el mismo período. En efecto, los indicadores promedios del gasto en educación como porcentajes del PIB y en términos reales per cápita aumentan con respecto al período 1982-1989. Este crecimiento responde básicamente al aumento del gasto en el grupo de países de rango medio. Si se compara el nivel de gasto real per cápita en educación en los años noventa con el nivel anterior a la crisis, se puede distinguir tres grupos de países. En el primero –integrados por Colombia, Honduras y Paraguay– se observa un evidente incremento del gasto en educación expresado en dólares per cápita en el período que abarca de 1990 a 1994-1995 en comparación con 1980-1981, lo que coincide con el resultado de la comparación de las cifras como porcentaje del PIB. En el segundo grupo –integrado por Argentina, México, Panamá y Uruguay– el gasto en educación en los años noventa se asemeja al de comienzos del decenio de 1980, en tanto que en el último y más numeroso –integrado por Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Guatemala y Bolivia– el gasto real per cápita en educación a comienzos de la actual década fue inferior al de 1980-1981. Lo cual tendría impacto en la calidad de la educación.

Otro posible indicador de la provisión de servicios de educación en los países es el gasto en educación por alumno. Con el fin de estructurar este indicador, en el presente estudio se analiza la información sobre matrícula por nivel educacional publicada por UNESCO, que se clasifica en cuatro categorías: preescolar, primer nivel, segundo nivel y tercer nivel. En el presente estudio se elaboró un indicador de matrícula total, a partir de la suma de estas cuatro categorías, pero ésta presenta los mismos problemas que la serie de gasto en lo que respecta a la disponibilidad y continuidad de la información. En cuanto a la evolución del gasto en educación por alumno expresado en dólares de 1987, llama la atención que en promedio los países de la región presenten una tendencia diferente de la observada en el caso del gasto per cápita. En efecto, tras la reducción registrada durante la crisis no se observa una recuperación evidente del gasto en educación; de hecho durante los primeros años de la presente década 10 de los 12 países sobre los que se dispone de información actualizada presentan valores inferiores a los de comienzo de los años ochenta. La marcada reducción del gasto por alumno, incluso en países cuyo gasto per cápita en educación se mantiene o crece, sería reflejo de un aumento importante de la matrícula en la educación pública y en las tasas de escolarización en esos países. Cuadro 2.3.

En lo que respecta a la evolución del gasto público en este sector y su relación con el gasto público social total, salvo algunas excepciones en ambas series muestra la misma tendencia cuando se compara el período de crisis con el anterior y los años noventa con el período de crisis. Esto significa que el gasto en educación ha tendido a contraerse cuando disminuye el gasto público social y a expandirse cuando aumenta

el gasto público social. La participación del sector de educación en el gasto público social ha tendido a mantener su importancia relativa respecto del resto de los sectores, salvo en algunos casos excepcionales. Por ejemplo, si se compara el período 1980-1981 con el comprendido entre 1990 y 1994 –1995 en Uruguay, este sector pasa a ocupar un lugar menor en importancia relativa, desplazado por el sector salud. En cambio, en Nicaragua éste adquiere más importancia en comparación con el sector salud, al que desplaza a segundo término. Por otra parte en Costa Rica y Colombia el sector de educación es desplazado en importancia por el de seguridad social, mientras en Guatemala ocurre lo contrario. Cuadro 2.4.

La composición del gasto en educación se caracteriza por un predominio significativo del componente corriente del gasto en todos los países y durante todo el período. Además de la muy baja participación del gasto de capital en educación, en el total, al comparar las cifras de principios de los años noventa con el período 1982-1989 se observa una tendencia ligeramente decreciente en términos del PIB en Guatemala, Honduras, Panamá y Perú. Uruguay es el único país de la muestra que registra en los últimos años un incremento del gasto de capital como porcentaje del PIB. Por otra parte, la composición del gasto público en educación por nivel de enseñanza en los ocho países sobre los que se cuenta con información (Argentina, Chile, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Uruguay) muestra un predominio correspondiente a los niveles básicos (primaria y secundaria) a lo largo de todo el período. En la mayoría de los países éste supera el 60% del total asignado a este sector, en el que la partida de gastos más importante ha sido el de enseñanza primaria.

Cuadro 2.1.

**EVOLUCION DEL GASTO PUBLICO REAL PER CAPITA EN EDUCACION**

(En dólares de 1987)

|                    | 1980-1981    | 1982-1989    | 1990 a 1994-1995 | 1980 a 1994-1995 |
|--------------------|--------------|--------------|------------------|------------------|
| <b>Rango alto</b>  | <b>120.3</b> | <b>104.9</b> | <b>101.5</b>     | <b>105.7</b>     |
| Argentina          | 126.4        | 115.2        | 126.0            | 119.2            |
| Costa Rica         | 96.4         | 69.9         | 89.2             | 76.3             |
| Panamá             | 112.6        | 118.2        | 107.0            | 114.0            |
| Venezuela          | 145.6        | 116.2        | 83.7a            | 113.2a           |
|                    |              |              |                  |                  |
| <b>Rango medio</b> | <b>56.1</b>  | <b>52.5</b>  | <b>54.5</b>      | <b>52.6</b>      |
| Brasil             | 52.4         | 58.3         | 76.3a            | 60a              |
| Chile              | 70.5         | 59.8         | 59.2             | 59.6             |
| Colombia           | 29.7         | 33.9         | 38.8             | 35.8             |
| Ecuador            | 66.4         | 53.2         | 41.0             | 48.6             |
| Honduras           | 33.5c        | 41.0         | 40.9             | 41.0             |
| México             | 66.5         | 52.6         | 67.3             | 58.1             |
| Nicaragua          | 57.3c        | 55.1         | 39.8             | 49.3             |
| Uruguay            | 72.4         | 66.1         | 72.7             | 69.6             |
|                    |              |              |                  |                  |
| <b>Rango bajo</b>  | <b>24.5</b>  | <b>18.8</b>  | <b>17.7</b>      | <b>19.4</b>      |
| Bolivia            | 31.4         | 19.7         | 26.6             | 22.0             |
| El Salvador        | 39.9         | 29.3         | 19.1             | 25.9             |
| Guatemala          | 19.1c        | 15.3         | 14.4             | 15.0             |
| Paraguay           | 12.1         | 11.6         | 23.0             | 15.9             |
| Perú               | 42.4         | 32.2         | 15.2d            | 29.4d            |
| República D.       | 17.6         | 15.1         | 9.3a             | 14.5a            |
|                    |              |              |                  |                  |
| Promedio a         | 59.8         | 52.9         | 52.7             | 53.3             |
|                    |              |              |                  |                  |
| Promedio b         | 58.5         | 52.2         | 54.6             | 53.0             |

Fuente: Evolución del Gasto Público Social en América Latina 1980-1995. Cuadernos de la CEPAL, 1998, p.62.

|  |
|--|
| a: Incluye sólo la cifra correspondiente a 1990              |
| b: Gobierno general  |
| c: Sólo incluye 1981   |
| d: Incluye sólo cifras promedio de 1990-1991                 |
| e: Gobierno central presupuestario                           |
| f: Incluye a todos los países                                |
| g: No se incluye a Brasil, Perú, Rep. Dominicana y Venezuela |

Cuadro 2.2.

**EVOLUCION DEL GASTO PUBLICO EN EDUCACION COMO PORCENTAJE DEL PIB**

|                    | 1980-1981  | 1982-1989  | 1990 a 1994-1995 | 1980 a 1994-1995 |
|--------------------|------------|------------|------------------|------------------|
| <b>Rango alto</b>  | <b>4.7</b> | <b>4.4</b> | <b>4.2</b>       | <b>4.4</b>       |
| Argentina          | 3.4        | 3.4        | 3.5              | 3.4              |
| Costa Rica         | 5.6        | 4.5        | 5.0              | 4.6              |
| Panamá             | 4.9        | 5.3        | 4.9              | 5.1              |
| Venezuela          | 4.9        | 4.4        | 3.3a             | 4.3a             |
|                    |            |            |                  |                  |
| <b>Rango medio</b> | <b>3.7</b> | <b>3.5</b> | <b>3.5</b>       | <b>3.5</b>       |
| Brasil b           | 2.9        | 3.5        | 4.6a             | 3.6a             |
| Chile              | 4.4        | 2.6        | 2.7              | 2.6              |
| Colombia           | 2.7        | 3.0        | 2.9              | 2.9              |
| Ecuador            | 5.4        | 4.5        | 3.4              | 4.1              |
| Honduras           | 3.4c       | 4.4        | 4.4              | 4.4              |
| México             | 3.4        | 2.8        | 3.6              | 3.1              |
| Nicaragua          | 4.1c       | 4.6        | 4.7              | 4.6              |
| Uruguay            | 2.8        | 2.9        | 2.8              | 2.9              |
|                    |            |            |                  |                  |
| <b>Rango bajo</b>  | <b>2.3</b> | <b>2.0</b> | <b>2.0</b>       | <b>2.1</b>       |
| Guatemala          | 1.8        | 1.8        | 1.7              | 1.7              |
| El Salvador        | 1.8        | 1.8        | 1.7              | 1.7              |
| Paraguay c         | 1.1c       | 1.2        | 2.3              | 1.6              |
| Perú               | 3.1        | 2.6        | 1.5d             | 2.4d             |
| Bolivia            | 3.6        | 2.6        | 3.5              | 2.9              |
| República D.       | 2.3        | 2.0        | 1.2a             | 1.9a             |
|                    |            |            |                  |                  |
| Promedio f         | 3.5        | 3.2        | 3.1              | 3.2              |
|                    |            |            |                  |                  |
| Promedio g         | 3.5        | 3.2        | 3.4              | 3.3              |

Fuente: Evolución del Gasto Público Social en América Latina 1980-1995, Cuadernos de la CEPAL, p. 64

|  |
|--|
| a: Incluye sólo la cifra correspondiente a 1990              |
| b: Gobierno general  |
| c: Sólo incluye 1981   |
| d: Incluye sólo cifras promedio de 1990-1991                 |
| e: Gobierno central presupuestario                           |
| f: Incluye a todos los países                                |
| g: No se incluye a Brasil, Perú, Rep. Dominicana y Venezuela |

Cuadro 2.3.

**EVOLUCION DEL GASTO REAL PER CAPITA EN EDUCACION****( 1980-1981 = 100 )**

|                    | 1980-1981    | 1982-1989   | 1990 a 1994-1995 | 1980 a 1994-1995 |
|--------------------|--------------|-------------|------------------|------------------|
| <b>Rango alto</b>  | <b>100.0</b> | <b>89.5</b> | <b>84.2</b>      | <b>90.7</b>      |
| Argentina          | 100.0        | 103.0       | 80.4             | 94.1             |
| Costa Rica         | 100.0        | 72.6        | 94.3             | 83.5             |
| Panamá             | 100.0        | 110.2       | 113.0            | 109.8            |
| Venezuela          | 100.0        | 72.4        | 49.3b            | 75.3b            |
|                    |              |             |                  |                  |
| <b>Rango medio</b> | <b>100.0</b> | <b>94.9</b> | <b>98.2</b>      | <b>95.9</b>      |
| Brasil c           | 100.0        | 128.3       | 147.3b           | 124.9b           |
| Chile              | 100.0        | 82.9        | 82.4             | 85.0             |
| Colombia           | 100.0        | 135.8       | 175.3            | 146.1            |
| Ecuador            | 100.0        | 80.4        | 59.6             | 75.0             |
| Honduras           | 100d         | 113.4       | 109.4            | 110.2            |
| México             | 100.0        | 68.0        | 86.9             | 79.1             |
| Nicaragua          | 100d         | 54.9        | 27.9             | 50.4             |
| Uruguay            | 100.0        | 95.2        | 97.1             | 96.5             |
|                    |              |             |                  |                  |
| <b>Rango bajo</b>  | <b>100.0</b> | <b>82.8</b> | <b>94.3</b>      | <b>91.9</b>      |
| Bolivia            | 100.0        | 84.5        | 118.1            | 97.7             |
| El Salvador        | 100.0        | 59.6        | 34.8             | 56.7             |
| Guatemala          | 100.0        | 87.3        | 82.9             | 87.2             |
| Perú               | 100.0        | 72.2        | 19.1e            | 68e              |
| Paraguay f         | 100d         | 104.5       | 231.6            | 151.1            |
| República D.       | 100.0        | 89.0        | 79.2b            | 90.1b            |
|                    |              |             |                  |                  |
| Promedio g         | 100.0        | 89.7        | 93.8             | 93.4             |
|                    |              |             |                  |                  |
| Promedio h         | 100.0        | 89.4        | 99.5             | 94.5             |

Fuente: Evolución del Gasto Público Social en América Latina 1980-1995, Cuadernos de la CEPAL, p. 65.

|  |
|--|
| a: Incluye sólo la cifra correspondiente a 1990              |
| b: Gobierno general  |
| c: Sólo incluye 1981   |
| d: Incluye sólo cifras promedio de 1990-1991                 |
| e: Gobierno central presupuestario                           |
| f: Incluye a todos los países                                |
| g: No se incluye a Brasil, Perú, Rep. Dominicana y Venezuela |

Cuadro 2.4.

## EVOLUCION DEL GASTO REAL POR ALUMNO EN EDUCACION

( En dólares de 1987 )

|                    | 1980-1981    | 1982-1989    | 1990 a 1994-<br>1995 | 1980 a 1994-<br>1995 |
|--------------------|--------------|--------------|----------------------|----------------------|
| <b>Rango alto</b>  | <b>465.7</b> | <b>395.6</b> | <b>353.1</b>         | <b>405.8</b>         |
| Argentina          | 565.2        | 468.7        | 402.1                | 484.5                |
| Costa Rica         | 417.2        | 314.4        | 373.0                | 343.5                |
| Panamá             | 391.9        | 425.6        | 341.5                | 413.9                |
| Venezuela          | 488.3        | 373.7        | 295.8                | 381.1                |
|                    |              |              |                      |                      |
| <b>Rango medio</b> | <b>212.8</b> | <b>201.6</b> | <b>215.7</b>         | <b>202.4</b>         |
| Colombia           | 116.7        | 151.1        | 134.8                | 138.4                |
| Brasil             | 229.9        | 253.2        | 300.1                | 253.2                |
| Chile              | 249.7        | 239.0        | 210.7                | 227.5                |
| Ecuador            | 214.9        | 188.4        | -----                | 199.0                |
| Guatemala          | 123.2        | 77.9         | -----                | 89.2                 |
| México             | 206.1        | 161.2        | 162.6                | 169.5                |
| Uruguay            | 349.2        | 280.4        | 294.8                | 298.5                |
|                    |              |              |                      |                      |
| <b>Rango bajo</b>  | <b>155.0</b> | <b>100.0</b> | <b>69.0</b>          | <b>105.2</b>         |
| Bolivia            | 128.6        | 76.4         | 80.2                 | 87.2                 |
| El Salvador        | 200.1        | 121.1        | 88.8                 | 136.7                |
| Honduras           | 148.2        | 157.4        | -----                | 155.1                |
| Paraguay           | ----         | 54.5         | 52.7                 | 54.1                 |
| Perú               | 143.0        | 90.5         | 54.3                 | 93.2                 |
|                    |              |              |                      |                      |
| Promedio f         | 264.8        | 217.3        | 3.1                  | 221.7                |
|                    |              |              |                      |                      |
| Promedio g         | 259.2        | 212.6        | 3.4                  | 217.2                |

f: El primer período sólo incluye 1980, en el segundo no se incluye 1989 y el tercero incluye sólo los años 1990 y 1991

g: El segundo período no incluye los años 1984 – 1985, mientras el tercero sólo incluye los años 1990 – 1991

Fuente: Evolución del Gasto Público Social en América Latina 1980-1995, Cuadernos de la CEPAL, p.67

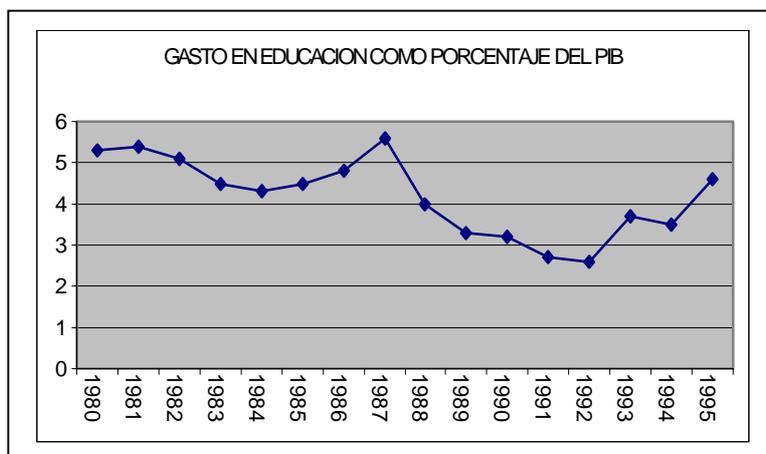
Además, los recursos destinados a la educación superior ascienden, con la excepción de Honduras, a un nivel que fluctúa entre el 15% y el 20% del total gasto en el sector (29).

## GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN PARA ECUADOR

### Gasto Social y Gasto en Educación según el PIB y el PGE.

De los datos actualizados BM - CEPAL tomamos las tablas para el caso Ecuador (30). El componente **Educación en el Gasto Social**, en el período 1980 – 1995 puede dividirse en dos etapas, la primera entre 1980-1987 (Roldós, Hurtado y León) cuyo promedio fue 45%, mientras entre 1988-1995 (Borja y Sixto) fue de un 38%. El **Gasto en educación como porcentaje del PIB**, muestra el mismo comportamiento para los períodos anteriores: 1980-1987 con 5% en promedio, mientras entre 1988-1995 de 3.5%. Gráfico 2.1.

Gráfico 2.1

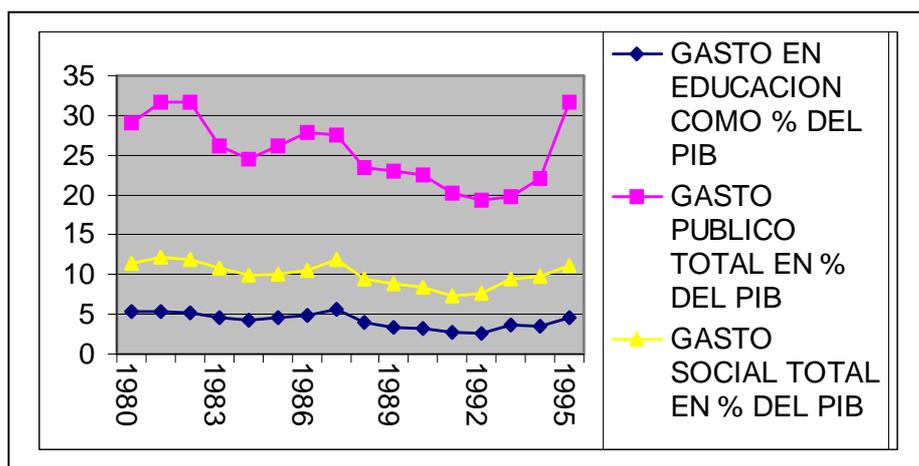


Fuente: Base de Datos BM-CEPAL

En un análisis comparativo en porcentaje del PIB de las series del gasto público total, gasto social y gasto en educación se observa que, el gasto público total a pesar de tener mayor variabilidad, no afectó la tendencia paralela del gasto social y gasto en educación, cuyas series mantienen correlación de un 0.96. En otras palabras a pesar de la reducción presupuestaria del gasto público, hay un considerable sacrificio social por mantener la proporción. Dentro del gasto social el de educación lidera el patrón de comportamiento. Gráfico 2.2.

Gráfico 2.2

**GASTO PUBLICO TOTAL, SOCIAL Y EN EDUCACION COMO % DEL PIB**



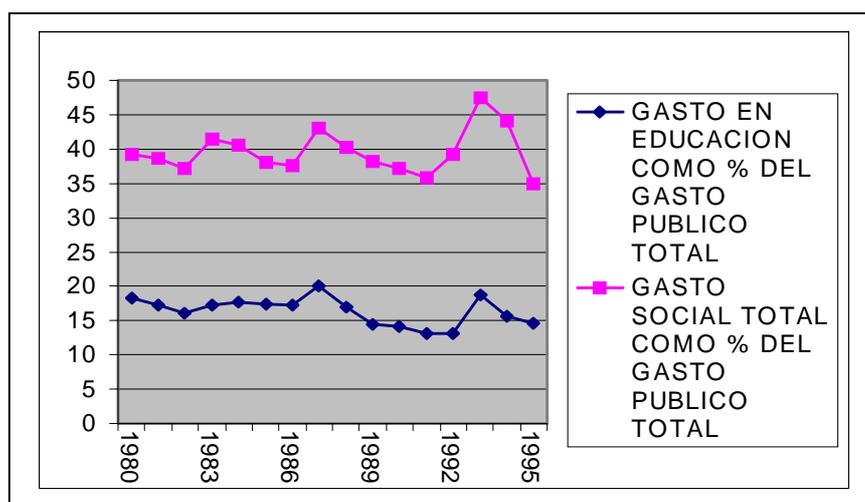
Fuente: Base de Datos BM-CEPAL

**El Gasto en educación en porcentajes del gasto público total**, parte de un 18.3 fluctuando entre 16.1 hasta un máximo de 20.1 en 1987, pero en el periodo siguiente cae del 17% a un 13.2 en 1991 y 1992 subiendo al 18.8 en 1993 pero cae al 14.6 en 1995. El primer período muestra un promedio de aproximadamente 18%, y en el segundo periodo 15%. No ha sido factible aspirar a un 30% del presupuesto del Estado. Las series de educación en porcentaje del gasto público total y la del gasto social en porcentaje del gasto público total, aunque muestran un comportamiento

similar en los cambios, la correlación es 0.58. Esto significa primero que el gasto en educación tiene menor volatilidad y que cuando cae críticamente el gasto social, se deja caer menos dramáticamente el gasto en educación, en otras palabras los demás sectores sociales amortiguan la disminución del gasto social. Cuadro 2.3.

Gráfico 2.3

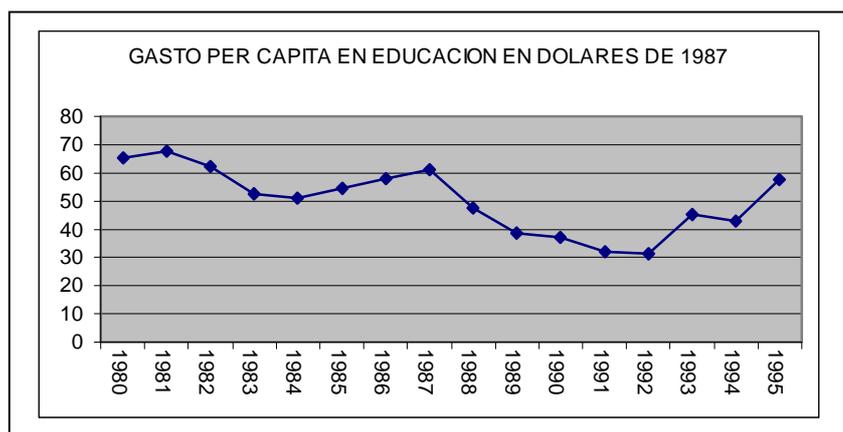
### GASTO SOCIAL Y EN EDUCACION COMO % DEL GASTO PUBLICO TOTAL



Fuente: Base de Datos BM-CEPAL

Examinando el **Gasto anual en dólares per cápita de 1987**, se mantienen los dos períodos de 1980-1987 con un promedio de 59 y en el segundo periodo de 1988-1995 con 41.52, siendo notorio que desde el gobierno de Sixto Durán Ballén el gasto muestra una tendencia creciente en términos reales, luego del peor nivel en el gobierno del Dr. Rodrigo Borja. Cuadro 2.4.

Gráfico 2.4



Cuadro 2.5  
ECUADOR: GASTO PÚBLICO SOCIAL, GOBIERNO GENERAL, 1980-1995

|  | 1980         | 1981          | 1982          | 1983          | 1984          | 1985          | 1986          | 1987          |
|--|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| <b>En millones de sucres corrientes</b>                  |              |               |               |               |               |               |               |               |
| Educación  | 15641        | 18967         | 21212         | 25254         | 35139         | 50373         | 66521         | 99655         |
| Salud  | 5318         | 7418          | 8990          | 11159         | 15374         | 19300         | 25317         | 34686         |
| Seguridad Social   | 8461         | 10027         | 12218         | 17101         | 19953         | 28992         | 30760         | 46364         |
| Vivienda   | 3984         | 5926          | 6235          | 6874          | 9683          | 11237         | 21461         | 31176         |
| Otros  | 178          | 273           | 334           | 340           | 519           | 632           | 727           | 914           |
| <b>Gasto Social Total</b>                                | <b>33582</b> | <b>42611</b>  | <b>48989</b>  | <b>60728</b>  | <b>80668</b>  | <b>110534</b> | <b>144786</b> | <b>212795</b> |
| <b>Gasto Público Total</b>                               | <b>85506</b> | <b>110120</b> | <b>131886</b> | <b>146790</b> | <b>198993</b> | <b>290326</b> | <b>384956</b> | <b>494828</b> |
| <b>En porcentajes del PIB</b>                            |              |               |               |               |               |               |               |               |
| Educación  | 5.3          | 5.4           | 5.1           | 4.5           | 4.3           | 4.5           | 4.8           | 5.6           |
| Salud  | 1.8          | 2.1           | 2.2           | 2             | 1.9           | 1.7           | 1.8           | 1.9           |
| Seguridad Social   | 2.9          | 2.9           | 2.9           | 3.1           | 2.5           | 2.6           | 2.2           | 2.6           |
| Vivienda   | 1.4          | 1.7           | 1.5           | 1.2           | 1.2           | 1             | 1.6           | 1.7           |
| Otros  | 0.1          | 0.1           | 0.1           | 0.1           | 0.1           | 0.1           | 0.1           | 0.1           |
| <b>Gasto Social Total</b>                                | <b>11.4</b>  | <b>12.2</b>   | <b>11.8</b>   | <b>10.8</b>   | <b>9.9</b>    | <b>10</b>     | <b>10.5</b>   | <b>11.9</b>   |
| <b>Gasto Público Total</b>                               | <b>29.1</b>  | <b>31.6</b>   | <b>31.7</b>   | <b>26.2</b>   | <b>24.5</b>   | <b>26.2</b>   | <b>27.8</b>   | <b>27.6</b>   |
| <b>Composicion sectorial del gasto social</b>            |              |               |               |               |               |               |               |               |
| Educación  | 46.6         | 44.5          | 43.3          | 41.6          | 43.6          | 45.6          | 45.9          | 46.8          |
| Salud  | 15.8         | 17.4          | 18.4          | 18.4          | 19.1          | 17.5          | 17.5          | 16.3          |
| Seguridad Social   | 25.2         | 23.5          | 24.9          | 28.2          | 24.7          | 26.2          | 21.2          | 21.8          |
| Vivienda   | 11.9         | 13.9          | 12.7          | 11.3          | 12            | 10.2          | 14.8          | 14.7          |
| Otros  | 0.5          | 0.6           | 0.7           | 0.6           | 0.6           | 0.6           | 0.5           | 0.4           |
| <b>Gasto Social Total</b>                                | <b>100</b>   | <b>100</b>    | <b>100</b>    | <b>100</b>    | <b>100</b>    | <b>100</b>    | <b>100</b>    | <b>100</b>    |
| <b>En porcentajes del gasto público total</b>            |              |               |               |               |               |               |               |               |
| Educación  | 18.3         | 17.2          | 16.1          | 17.2          | 17.7          | 17.4          | 17.3          | 20.1          |
| Salud  | 6.2          | 6.7           | 6.8           | 7.6           | 7.7           | 6.6           | 6.6           | 7             |
| Seguridad Social   | 9.9          | 9.1           | 9.3           | 11.6          | 10            | 10            | 8             | 9             |
| Vivienda   | 4.7          | 5.4           | 4.7           | 4.7           | 4.9           | 3.9           | 5.6           | 6.3           |
| Otros  | 0.2          | 0.2           | 0.3           | 0.2           | 0.3           | 0.2           | 0.2           | 0.2           |
| <b>Gasto Social Total</b>                                | <b>39.3</b>  | <b>38.7</b>   | <b>37.1</b>   | <b>41.4</b>   | <b>40.5</b>   | <b>38.1</b>   | <b>37.6</b>   | <b>43</b>     |
| <b>En dólares per cápita de 1987</b>                     |              |               |               |               |               |               |               |               |
| Educación  | 65.3         | 67.5          | 62.3          | 52.5          | 51            | 54.4          | 57.9          | 61.1          |
| Salud  | 22.2         | 26.4          | 26.4          | 23.2          | 22.3          | 20.8          | 22            | 21.3          |
| Seguridad Social   | 35.3         | 35.7          | 35.9          | 35.5          | 29            | 31.3          | 26.8          | 28.4          |
| Vivienda   | 16.6         | 21.1          | 18.3          | 14.3          | 14.1          | 12.1          | 18.7          | 19.1          |
| Otros  | 0.7          | 1             | 1             | 0.7           | 0.8           | 0.7           | 0.6           | 0.6           |
| <b>Gasto Social Total</b>                                | <b>140.3</b> | <b>151.7</b>  | <b>143.9</b>  | <b>126.2</b>  | <b>117.1</b>  | <b>119.4</b>  | <b>126</b>    | <b>130.6</b>  |
| <b>Indice gasto social real per cápita (1980 = 100 )</b> |              |               |               |               |               |               |               |               |
| Educación  | 100          | 101.4         | 95            | 74.1          | 76.5          | 83.6          | 87.5          | 98.7          |
| Salud  | 100          | 116.6         | 118.4         | 96.3          | 98.5          | 94.2          | 97.9          | 101.1         |
| Seguridad Social   | 100          | 99.1          | 101.1         | 92.7          | 80.3          | 88.9          | 74.8          | 84.9          |
| Vivienda   | 100          | 124.3         | 109.6         | 79.2          | 82.8          | 73.2          | 110.8         | 121.2         |
| Otros  | 100          | 128.2         | 131.4         | 87.6          | 99.3          | 92.1          | 84            | 79.6          |
| <b>Gasto Social Total</b>                                | <b>100</b>   | <b>106.1</b>  | <b>102.2</b>  | <b>83</b>     | <b>81.8</b>   | <b>85.4</b>   | <b>88.7</b>   | <b>98.2</b>   |

Fuente: Banco Central del Ecuador  
a/ Cifras Preliminares

Cuadro 2.5

ECUADOR: GASTO PUBLICO SOCIAL, GOBIERNO GENERAL, 1980-1995

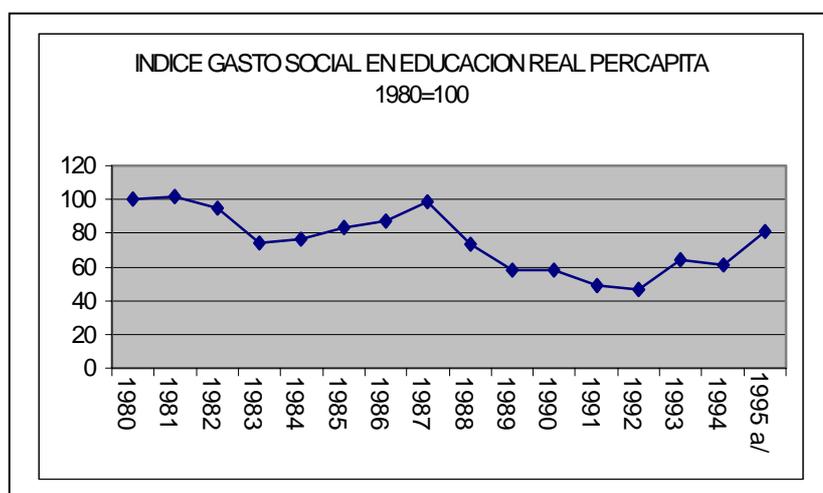
|  | 1988          | 1989           | 1990           | 1991           | 1992           | 1993           | 1994           | 1995 a/         |
|--|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|
| <b>En millones de sucres corrientes</b>                  |               |                |                |                |                |                |                |                 |
| Educación  | 120433        | 171661         | 260842         | 328733         | 498685         | 1024479        | 1261820        | 2102218         |
| Salud  | 52746         | 84075          | 125546         | 176036         | 338313         | 444429         | 654979         | 849479          |
| Seguridad Social   | 63010         | 96316          | 161617         | 219611         | 380356         | 638250         | 1140034        | 1434811         |
| Vivienda   | 47031         | 100587         | 135362         | 169690         | 262962         | 455042         | 462899         | 614891          |
| Otros  | 1751          | 1896           | 2112           | 2997           | 3617           | 24021          | 30592          | 44549           |
| <b>Gasto Social Total</b>                                | <b>284971</b> | <b>454535</b>  | <b>685479</b>  | <b>897067</b>  | <b>1483933</b> | <b>2586221</b> | <b>3550324</b> | <b>5045948</b>  |
| <b>Gasto Público Total</b>                               | <b>708802</b> | <b>1188980</b> | <b>1849706</b> | <b>2498025</b> | <b>3773358</b> | <b>5443617</b> | <b>8052000</b> | <b>14428000</b> |
| <b>En porcentajes del PIB</b>                            |               |                |                |                |                |                |                |                 |
| Educación  | 4             | 3.3            | 3.2            | 2.7            | 2.6            | 3.7            | 3.5            | 4.6             |
| Salud  | 1.7           | 1.6            | 1.5            | 1.4            | 1.7            | 1.6            | 1.8            | 1.9             |
| Seguridad Social   | 2.1           | 1.9            | 2              | 1.8            | 2              | 2.3            | 3.1            | 3.1             |
| Vivienda   | 1.6           | 1.9            | 1.6            | 1.4            | 1.4            | 1.7            | 1.3            | 1.3             |
| Otros  | 0.1           | 0              | 0              | 0              | 0              | 0.1            | 0.1            | 0.1             |
| <b>Gasto Social Total</b>                                | <b>9.4</b>    | <b>8.8</b>     | <b>8.4</b>     | <b>7.3</b>     | <b>7.6</b>     | <b>9.4</b>     | <b>9.8</b>     | <b>11.1</b>     |
| <b>Gasto Público Total</b>                               | <b>23.5</b>   | <b>23</b>      | <b>22.5</b>    | <b>20.3</b>    | <b>19.4</b>    | <b>19.8</b>    | <b>22.1</b>    | <b>31.7</b>     |
| <b>Composición sectorial del gasto social</b>            |               |                |                |                |                |                |                |                 |
| Educación  | 42.3          | 37.8           | 38.1           | 36.6           | 33.6           | 39.6           | 35.5           | 41.7            |
| Salud  | 18.5          | 18.5           | 18.3           | 19.6           | 22.8           | 17.2           | 18.4           | 16.8            |
| Seguridad Social   | 22.1          | 21.2           | 23.6           | 24.5           | 25.6           | 24.7           | 32.1           | 28.4            |
| Vivienda   | 16.5          | 22.1           | 19.7           | 18.9           | 17.7           | 17.6           | 13             | 12.2            |
| Otros  | 0.6           | 0.4            | 0.3            | 0.3            | 0.2            | 0.9            | 0.9            | 0.9             |
| <b>Gasto Social Total</b>                                | <b>100</b>    | <b>100</b>     | <b>100</b>     | <b>100</b>     | <b>100</b>     | <b>100</b>     | <b>100</b>     | <b>100</b>      |
| <b>En porcentajes del gasto público total</b>            |               |                |                |                |                |                |                |                 |
| Educación  | 17            | 14.4           | 14.1           | 13.2           | 13.2           | 18.8           | 15.7           | 14.6            |
| Salud  | 7.4           | 7.1            | 6.8            | 7              | 9              | 8.2            | 8.1            | 5.9             |
| Seguridad Social   | 8.9           | 8.1            | 8.7            | 8.8            | 10.1           | 11.7           | 14.2           | 9.9             |
| Vivienda   | 6.6           | 8.5            | 7.3            | 6.8            | 7              | 8.4            | 5.7            | 4.3             |
| Otros  | 0.2           | 0.2            | 0.1            | 0.1            | 0.1            | 0.4            | 0.4            | 0.3             |
| <b>Gasto Social Total</b>                                | <b>40.2</b>   | <b>38.2</b>    | <b>37.1</b>    | <b>35.9</b>    | <b>39.3</b>    | <b>47.5</b>    | <b>44.1</b>    | <b>35</b>       |
| <b>En dólares per cápita de 1987</b>                     |               |                |                |                |                |                |                |                 |
| Educación  | 47.4          | 38.6           | 37.2           | 32.1           | 31.2           | 45.3           | 43             | 57.4            |
| Salud  | 20.8          | 18.9           | 17.9           | 17.2           | 21.2           | 19.7           | 22.3           | 23.2            |
| Seguridad Social   | 24.8          | 21.7           | 23.1           | 21.5           | 23.8           | 28.2           | 38.8           | 39.2            |
| Vivienda   | 18.5          | 22.6           | 19.3           | 16.6           | 16.5           | 20.1           | 15.8           | 16.8            |
| Otros  | 0.7           | 0.4            | 0.3            | 0.3            | 0.2            | 1.1            | 1              | 1.2             |
| <b>Gasto Social Total</b>                                | <b>112.3</b>  | <b>102.3</b>   | <b>97.8</b>    | <b>87.6</b>    | <b>93</b>      | <b>114.5</b>   | <b>120.9</b>   | <b>137.7</b>    |
| <b>Indice gasto social real per cápita (1980 = 100 )</b> |               |                |                |                |                |                |                |                 |
| Educación  | 73.6          | 58.3           | 58.3           | 49.1           | 46.3           | 64.2           | 60.8           | 81.2            |
| Salud  | 94.8          | 84             | 82.6           | 77.3           | 92.5           | 82             | 92.8           | 96.5            |
| Seguridad Social   | 71.2          | 60.5           | 66.8           | 60.6           | 65.3           | 74             | 101.6          | 102.4           |
| Vivienda   | 112.8         | 134.2          | 118.8          | 99.4           | 95.9           | 112            | 87.6           | 96.2            |
| Otros  | 94            | 56.6           | 41.5           | 39.3           | 29.5           | 132.3          | 129.6          | 151.2           |
| <b>Gasto Social Total</b>                                | <b>81.1</b>   | <b>71.9</b>    | <b>71.4</b>    | <b>62.3</b>    | <b>64.2</b>    | <b>75.5</b>    | <b>79.7</b>    | <b>90.8</b>     |

Fuente: Banco Central del Ecuador

a/ Cifras Preliminares

El **Gasto social real en educación como índice per cápita desde 1980**, aunque se recupera el gasto en el año 1983, comparándolo con 1980, cae en 1987 y se recupera igualmente desde 1993. Sin embargo es de anotar que los índices per cápita incluyen el efecto del crecimiento poblacional y no están referidos explícitamente al número de alumnos del sistema. Se observa nuevamente dos períodos históricos y el mismo comportamiento. Gráfico 2.5.

Gráfico 2.5



Fuente: Base de Datos BM-CEPAL

### **Gasto en Educación: Tendencias y Gobiernos.**

Consideremos dos series estadísticas del gasto público en educación como porcentaje del PIB y como porcentaje del PGE, en el período 1966-1996. Queremos observar la correlación entre ambas series. Suponemos que si el ingreso nacional sube, se justifica correlativamente una mayor participación en el presupuesto. A

menor ingreso, menor gasto también, o de lo contrario habría déficit fiscal. Considerando el período completo la correlación es media con un 0,48 sugiriendo años no típicos. Evaluando la sensibilidad de los cambios a partir de la tabla del Cuadro 2.5, que aparece a continuación apreciamos un período de 1966 a 1980 con 0.86, un segundo período de 1981 a 1990 con 0.72 y un tercer período de 1990 a 1996 con 0.70. Hasta el año 1980 se observa el aumento de la importancia del gasto en educación como factor de desarrollo, es decir el modelo desarrollista. La aspiración era gastar más en la medida que el crecimiento económico lo permitiera, sin considerar el mercado de trabajo, un sistema de evaluación del gasto según el rendimiento escolar o la productividad de los insumos involucrados. En el período democrático baja la correlación en un 17% (0.86 del 66 al 80 y 0.69 del 81 al 96) lo que implica que las alteraciones macroeconómicas: déficits fiscales, el impuesto inflacionario y el crecimiento de la deuda externa perturbarían la armonía entre ingresos y egresos, es decir PIB y Gasto Público. Cuadro 2.6

Cuadro 2.6

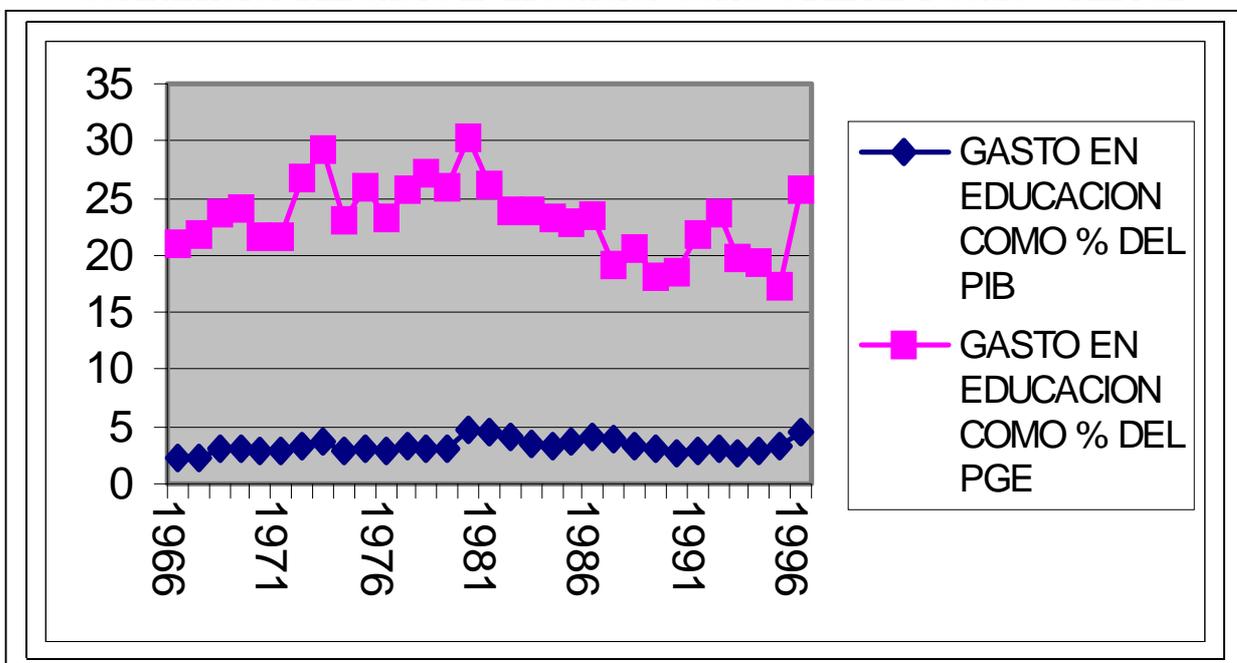
**CORRELACIONES DE SERIES DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN COMO  
PORCENTAJE DEL PIB Y COMO PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL  
ESTADO EN EL PERÍODO 1966-1996.**

|                 |             |
|-----------------|-------------|
| 66 al 96        | 0.48        |
| 66 al 79        | 0.82        |
| <b>66 al 80</b> | <b>0.86</b> |
| 66 al 81        | 0.79        |
| 81 al 96        | 0.69        |
| 81 al 89        | 0.63        |
| <b>81 al 90</b> | <b>0.72</b> |
| 81 al 91        | 0.67        |
| 81 al 92        | 0.60        |
| <b>90 al 96</b> | <b>0.70</b> |

Una comparación de las tasas de cambio de la participación del gasto público en educación como porcentaje del PIB y del PGE muestra años con cambios en sentido opuesto, para los años 78, 83 y 88 donde cae en su participación en el PIB pero crece dentro del PGE; y para los años 94, 95 el sentido inverso pues crece su parte del PIB pero cae dentro del PGE. Se darán tensiones sociales en medio de la crisis económica donde sectores afectados en sus salarios demandarán aumento de sueldos en tiempos de inflación y presionarán presupuestariamente. Por otro lado a pesar de los problemas de financiación fiscal de los sueldos, las influencias por aumentar las partidas para nuevas plazas de trabajo de docentes argumentando el bienestar de los mas necesitados agravará la situación fiscal del sector. Cuadro 2.7 y Gráfico 2.6.

Gráfico 2.6

**COMPARACION DEL GASTO EN EDUCACION COMO % DEL PIB Y COMO % DEL PGE**



Fuente: Base de Datos BM-CEPAL

Cuadro 2.7

## COMPARACION DE TASAS DE CAMBIO DE % DEL GASTO EN EDUCACION

| AÑOS | % PIB (1) | % PGE (2) | TASA DE CAMBIO DEL<br>GE COMO % DEL PIB | TASA DE CAMBIO DEL<br>GE COMO % DEL PGE |
|------|-----------|-----------|---|---|
| 1966 | 2.19      | 20.9      |   |   |
| 1967 | 2.19      | 21.9      | 0                                       | 0.05                                    |
| 1968 | 3         | 23.7      | 0.37                                    | 0.08                                    |
| 1969 | 3.02      | 24        | 0.01                                    | 0.01                                    |
| 1970 | 2.84      | 21.7      | -0.06                                   | -0.10                                   |
| 1971 | 2.89      | 21.7      | 0.02                                    | 0.00                                    |
| 1972 | 3.27      | 26.7      | 0.13                                    | 0.23                                    |
| 1973 | 3.68      | 29.2      | 0.13                                    | 0.09                                    |
| 1974 | 2.82      | 23        | -0.23                                   | -0.21                                   |
| 1975 | 3.14      | 25.9      | 0.11                                    | 0.13                                    |
| 1976 | 2.93      | 23.2      | -0.07                                   | -0.10                                   |
| 1977 | 3.38      | 25.7      | 0.15                                    | 0.11                                    |
| 1978 | 3.02      | 27.1      | <b>-0.11</b>                            | <b>0.05</b>                             |
| 1979 | 2.99      | 25.9      | -0.01                                   | -0.04                                   |
| 1980 | 4.7       | 30.27     | 0.57                                    | 0.17                                    |
| 1981 | 4.5       | 26.07     | -0.04                                   | -0.14                                   |
| 1982 | 4.1       | 23.84     | -0.09                                   | -0.09                                   |
| 1983 | 3.44      | 23.94     | <b>-0.16</b>                            | <b>0.00</b>                             |
| 1984 | 3.35      | 23.28     | -0.03                                   | -0.03                                   |
| 1985 | 3.69      | 22.83     | 0.10                                    | -0.02                                   |
| 1986 | 4.04      | 23.53     | 0.09                                    | 0.03                                    |
| 1987 | 3.92      | 19.09     | -0.03                                   | -0.19                                   |
| 1988 | 3.25      | 20.65     | <b>-0.17</b>                            | <b>0.08</b>                             |
| 1989 | 3.03      | 18.02     | -0.07                                   | -0.13                                   |
| 1990 | 2.73      | 18.51     | -0.10                                   | 0.03                                    |
| 1991 | 2.91      | 21.74     | 0.07                                    | 0.17                                    |
| 1992 | 3.12      | 23.75     | 0.07                                    | 0.09                                    |
| 1993 | 2.72      | 19.83     | -0.13                                   | -0.17                                   |
| 1994 | 2.92      | 19.27     | <b>0.07</b>                             | <b>-0.03</b>                            |
| 1995 | 3.21      | 17.24     | <b>0.10</b>                             | <b>-0.11</b>                            |
| 1996 | 4.62      | 25.67     | 0.44                                    | 0.49                                    |

Fuente: (1) Estadísticas Fiscales No. 3, p. 37,38,63 (Años 1966-1979)  
Boletín Estadístico Mensual del BCE, Varios Ejemplares (años 1980-1998)  
70 Años de Información Estadística, BCE, p.135.(1966-1996)  
(2) Estadísticas Fiscales No. 3, p. 40,41,64 (Años 1966-1979)  
Boletín Estadístico Mensual del BCE, Varios Ejemplares p. 135 ( Años 1980-1998)  
70 Años de Información Estadística, BCE, p. 135. (1966-1996)

Analistas de corte socialista responsabilizan al ajuste ortodoxo de los equilibrios macroeconómicos, de privilegiar el pago de la deuda provocando una **Deuda Social** por los recortes presupuestarios de la década perdida de los 80. Se argumenta que el porcentaje servicio de deuda en función del PGE pasó del 7,3% en 1980 al 17,45% en 1988 mientras en el mismo período el porcentaje del gasto en educación en función PGE pasó del 35,1% al 21,2%. Cuadro 2.8. El sector educación dentro del gasto social registró el más brusco descenso en su participación en cambio las recuperaciones para el gasto social como el de salud y bienestar social que mejoran del 7,3 % al 8,8% y del 0.57% al 0.72% respectivamente para el mismo período, no se registraron en el caso de la educación (31). Cuadro 2.8.

Los sueldos del magisterio, parte del gasto corriente se vieron afectados en el período. El gasto corriente ha sido siempre más del 90% del gasto en educación pública en detrimento del gasto de capital que se ha venido reduciendo progresivamente. Cuadro 2.9. Gráfico 2.7. La tendencia a la reducción del gasto público en educación y su cada vez menor participación en el PIB trajo un dramático deterioro de los sueldos de los maestros y un porcentaje cada vez mayor de fondos que se dedican a cubrir gastos corrientes con consecuencias negativas en la infraestructura y equipamiento de los centros educativos, en las condiciones de vida del personal, en la carencia de capital para atender las nuevas exigencias educativas, productivas y sociales, en el desfinanciamiento en áreas como la investigación, experimentación y evaluación provocando un deterioro creciente en la calidad de la educación.

**Cuadro 2.8**  
**EDUCACION, DEUDA Y GASTO SOCIAL**

| RELACION PORCENTUAL ENTRE EL GASTO EN EDUCACION<br>Y EL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO |                           |                    |                        |
|--|---------------------------|--------------------|------------------------|
| En miles de millones de sucres   |                           |                    |                        |
| Años   | PRESUPUESTO<br>DEL ESTADO | GASTO<br>EDUCACION | RELACION<br>PORCENTUAL |
| 1980   | 41.6                      | 14.6               | 35.1                   |
| 1981   | 52.9                      | 17                 | 32.2                   |
| 1982   | 71.1                      | 18.9               | 26.6                   |
| 1983   | 80.1                      | 21.1               | 26                     |
| 1984   | 119.1                     | 29.8               | 25                     |
| 1985   | 176.1                     | 40.7               | 23.1                   |
| 1986   | 231.7                     | 55.5               | 24                     |
| 1987   | 326.1                     | 72.4               | 22.2                   |
| 1988   | 470.1                     | 99.5               | 21.2                   |

Fuente: Ecuador crisis, ajuste y política social en los años 80 pp.36

| RELACION PORCENTUAL ENTRE EL SERVICIO DE LA DEUDA<br>Y EL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO |                           |                   |                        |
|--|---------------------------|-------------------|------------------------|
| En miles de millones de sucres   |                           |                   |                        |
| Años   | PRESUPUESTO<br>DEL ESTADO | SERVICIO<br>DEUDA | RELACION<br>PORCENTUAL |
| 1980   | 41.6                      | 3.04              | 7.3                    |
| 1981   | 52.9                      | 5.55              | 10.48                  |
| 1982   | 71.1                      | 14.37             | 20.23                  |
| 1983   | 80.1                      | 14.26             | 17.8                   |
| 1984   | 119.1                     | 23.19             | 19.47                  |
| 1985   | 176.1                     | 26.88             | 15.26                  |
| 1986   | 231.7                     | 37.01             | 15.97                  |
| 1987   | 326.1                     | 50.12             | 15.37                  |
| 1988   | 470.1                     | 82.03             | 17.45                  |

Fuente: Ecuador crisis, ajuste y política social en los años 80 pp.39

| RELACION PORCENTUAL ENTRE EL GASTO SOCIAL<br>Y EL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO |                           |                 |                        |
|--|---------------------------|-----------------|------------------------|
| En miles de millones de sucres   |                           |                 |                        |
| Años   | PRESUPUESTO<br>DEL ESTADO | GASTO<br>SOCIAL | RELACION<br>PORCENTUAL |
| 1980   | 41.6                      | 18              | 43.2                   |
| 1981   | 52.9                      | 22              | 41.5                   |
| 1982   | 71.1                      | 24.7            | 34.7                   |
| 1983   | 80.1                      | 28.2            | 35.2                   |
| 1984   | 119.1                     | 39.3            | 33                     |
| 1985   | 176.1                     | 54.4            | 30.9                   |
| 1986   | 231.7                     | 73.8            | 31.9                   |
| 1987   | 326.1                     | 108.7           | 33.3                   |
| 1988   | 470.1                     | 145.2           | 30.9                   |

Fuente: Ecuador crisis, ajuste y política social en los años 80 pp.35

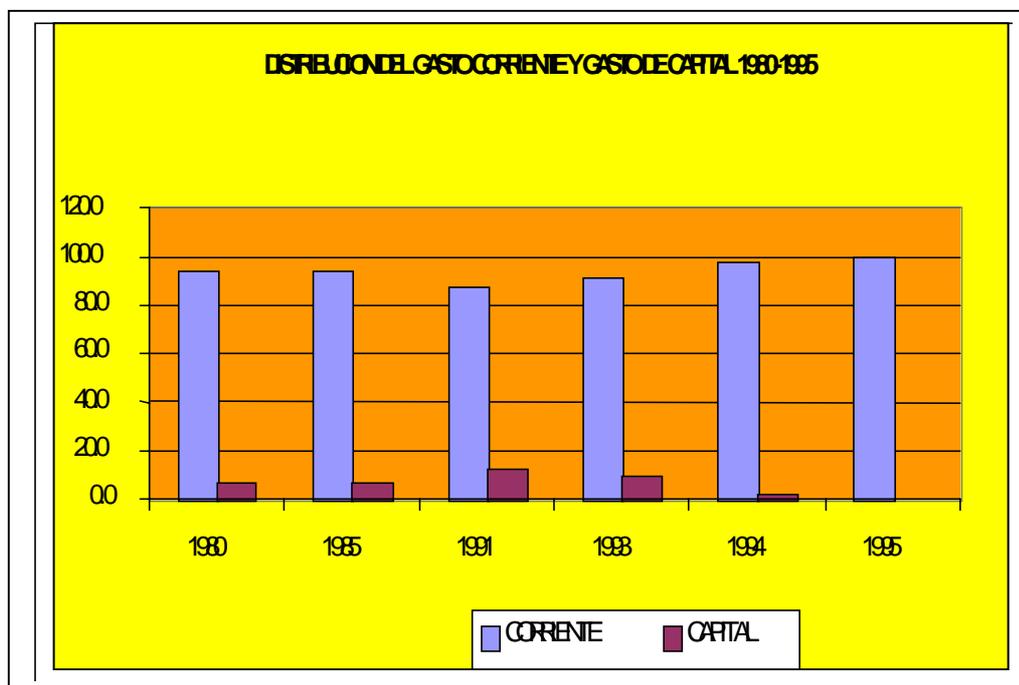
Cuadro 2.9

**DISTRIBUCIÓN DEL GASTO CORRIENTE Y DE CAPITAL 1980-1994**

| Año  | CORRIENTE        |                   |           | CAPITAL                        |        |            |
|------|------------------|-------------------|-----------|--------------------------------|--------|------------|
|      | Monto (Millones) | % del Gasto Total | % del PNB | % Gasto Corriente del Gobierno | Monto  | % G. Total |
| 1980 | 14,649           | 94                | 5.3       | 36                             | 931    | 6          |
| 1985 | 35,611           | 93.7              | 3.5       | 25.8                           | 2,397  | 6.3        |
| 1991 | 260,332          | 87.3              | 2.3       | 23.9                           | 37,794 | 12.7       |
| 1993 | 720,441          | 91.1              | 2.7       | ...                            | 70,523 | 8.9        |
| 1994 | 1,140,963        | 97.8              | 3.4       | ...                            | 25,491 | 2.2        |
| 1995 | 1,425,818        | 99.9              | 3.4       | ...                            | 842    | 0.1        |

Fuente: <http://www.unesco.org/statistic/yearbook97>

Gráfico 2.7

Fuente: <http://www.unesco.org/statistic/yearbook97>

Elaboración: Los autores.

La evaluación de estos últimos doce años (1980-1992) de las remuneraciones del magisterio en general y más aún si se la relaciona con el resto del sector público arroja también un resultado no sólo negativo sino deprimente, ya que el salario de los maestros se deterioró al impresionante ritmo del 55% acumulativo en la década de los ochenta; sus remuneraciones se convirtieron en las más bajas en todo el sector público y en gran parte del sector privado no pudo ni siquiera conformarse una unidad especializada que estudie el deterioro del salario de los maestros y plantee alternativas (32).

El informe CEPAL-UNESCO de 1992, advirtió que la fuerte reducción del gasto público en educación afectó principalmente al salario docente, generalizándose el ausentismo, las huelgas prolongadas, el abandono de la profesión de los más capacitados y la búsqueda de un segundo o tercer empleo, reduciéndose tanto el tiempo real de exposición al aprendizaje como la calidad de la docencia. Se afectó el reclutamiento de nuevos aspirantes a al pedagogía pues la evidencia en algunos países fue que ingresaban a la carrera del magisterio los estudiantes de bajo perfil académico. Una paradoja es que los docentes que trabajan en los lugares más exigentes del sistema son los que tienen menos experiencia profesional o escasa antigüedad, percibiendo salarios más bajos que otros colegas. El incentivo es la antigüedad no el rendimiento desestimulándose la productividad del docente (33).

De la base de datos del Banco Central sobre Administración Pública de la Educación examinamos la composición de los egresos totales entre Formación Bruta de Capital Fijo, Gasto Corriente y Otros. El Gasto Corriente se compone particularmente de Consumo Intermedio, Remuneraciones y Prestaciones de Seguridad Social. En primer lugar, la Formación de Capital como porcentajes de los Egresos Totales en suces de 1993, evidencia una varianza de 17,21, alzas y caídas con una tendencia creciente hasta el año 1992 luego del cual cae en el año 1994. Su promedio del

período es 10.6% y en la década del 80 al 90 12%. De 1980 a 1990 es notoria la tendencia creciente con altibajos apoyando las inversiones en infraestructura en época de crisis dentro del modelo desarrollista. Este rubro será limitante de la expansión.

Gráfico 2.8. Las remuneraciones que son parte del Gasto corriente muestran mayor suavidad, variabilidad de 22 con notorio proceso de declinación desde 1984 hasta la fecha y un promedio de 72.53% Las remuneraciones como parte de los egresos totales tienden a crecer desde 1978, pero diez años después comienza su caída en 1988 hasta 1992.

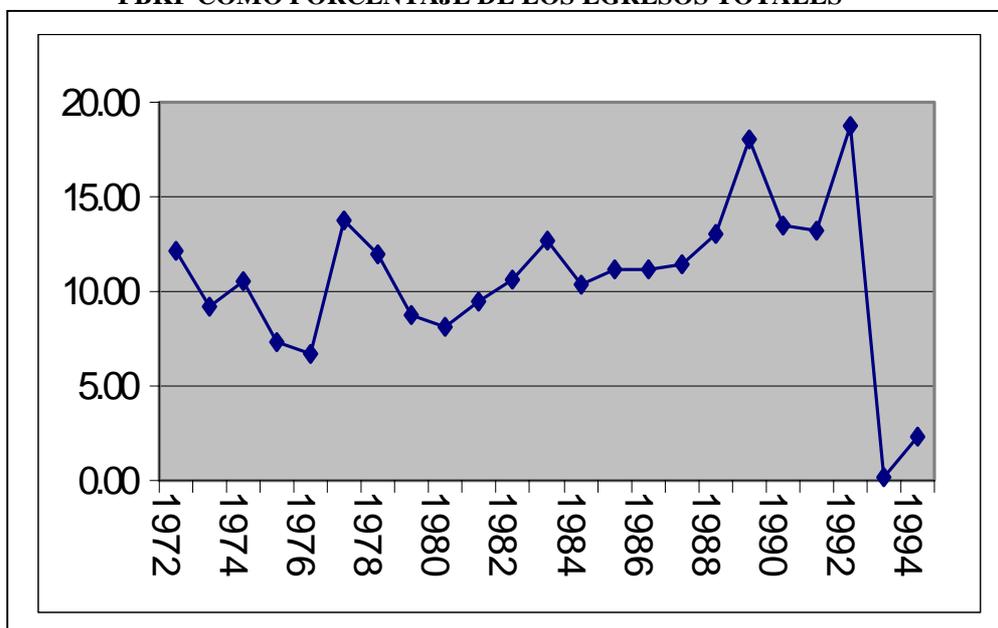
Gráfico 2.9. En éste año el gasto corriente como parte del total crece mientras las remuneraciones como parte del total decrecen, produciéndose un sentido inverso por el crecimiento de los otros componentes del gasto corriente que son consumo intermedio y prestaciones de seguridad social. Las remuneraciones como parte del total sufren una caída sin recuperación lo cual afectará a la calidad.

Gráfico 2.10. El siguiente gráfico corrobora la caída de la participación de remuneraciones dentro del total del gasto corriente por el crecimiento de consumo intermedio.

Gráfico 2.11. En la composición dentro de los egresos totales de los tres egresos principales: formación bruta de capital, gastos corrientes y otros vemos que sus promedios son en el período 84.48% para gasto corriente, 10,63% para formación bruta de capital y 4.89% para otros gastos. El gasto corriente y la formación bruta de capital se mueven como en espejo, una debe bajar para que la otra suba. Entre gasto de capital y otros, hay un movimiento levemente divergente con dirección a reducir esos otros. Cuando en 1992 sube el gasto corriente, anula las posibilidades del gasto en capital, pero se acaba de decir que no ocurrió por remuneraciones, sino por consumo intermedio.

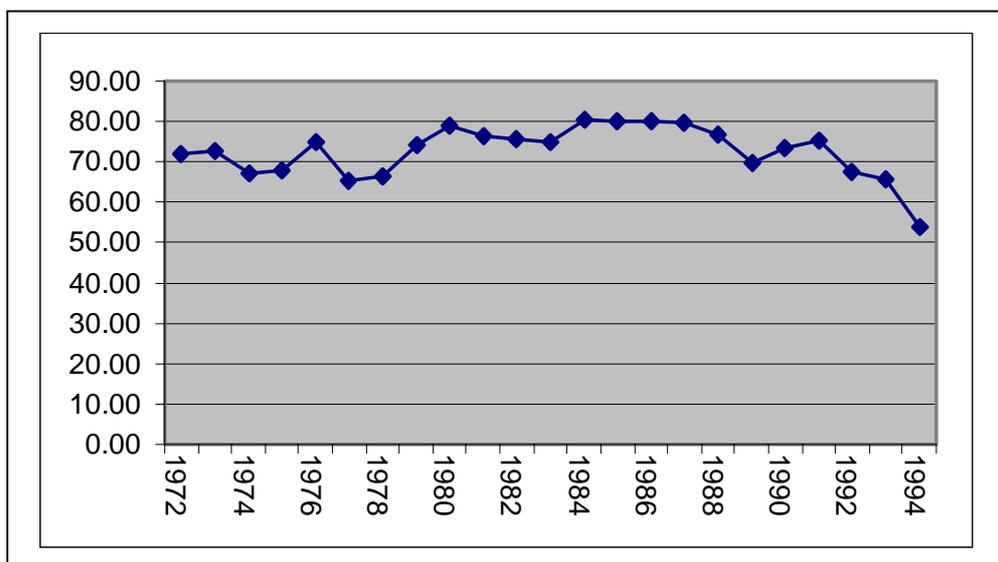
Gráfico 2.12.

Gráfico 2.8  
**FBKF COMO PORCENTAJE DE LOS EGRESOS TOTALES**



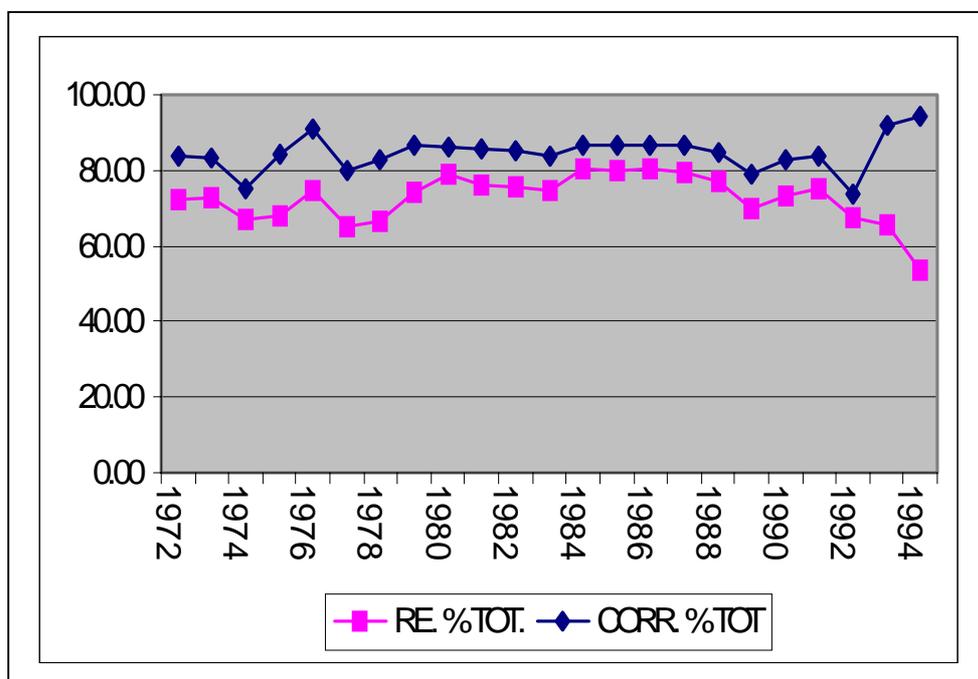
Fuente: Base de Datos del BCE

Gráfico 2.9  
**REMUNERACIONES COMO PORCENTAJE DE LOS EGRESOS TOTALES**



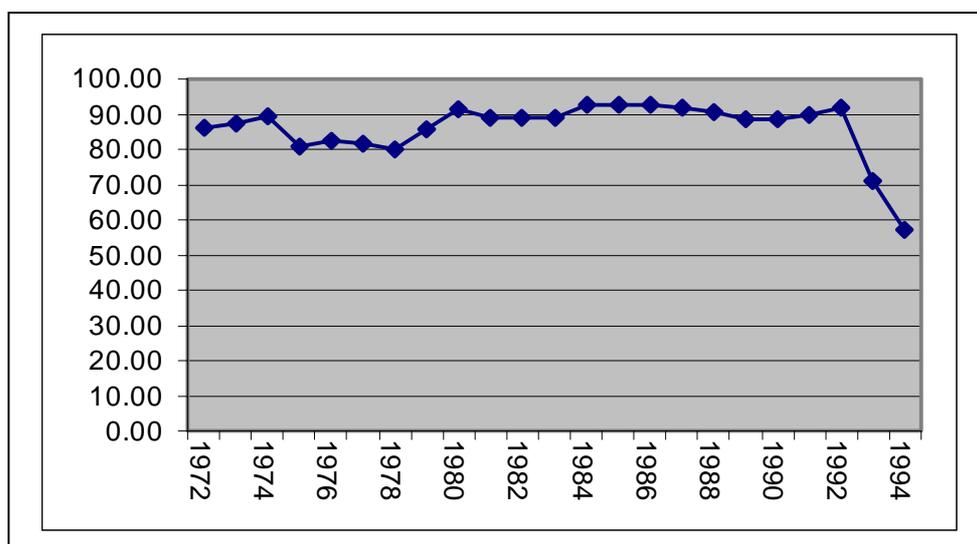
Fuente: Base de Datos del BCE

Gráfico 2.10  
**GASTO CORRIENTE Y REMUNERACIONES COMO % DE LOS EGRESOS TOTALES**



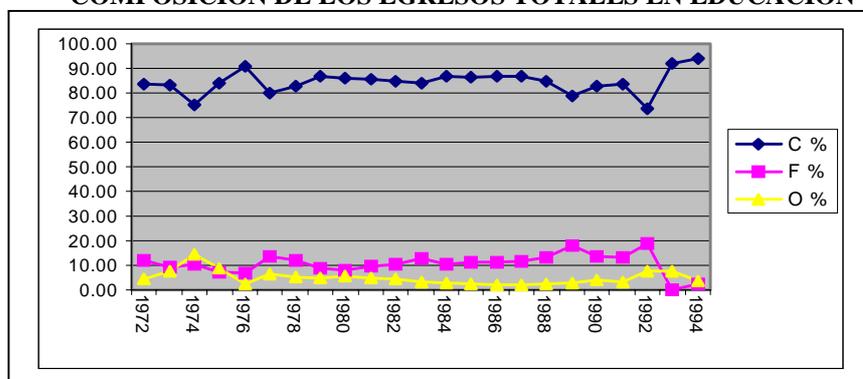
Fuente: Base de Datos del BCE

Gráfico 2.11  
**REMUNERACIONES COMO PORCENTAJE DEL GASTO CORRIENTE**



Fuente: Base de Datos del BCE

Gráfico 2.12  
**COMPOSICION DE LOS EGRESOS TOTALES EN EDUCACION**



Fuente: Base de Datos del BCE

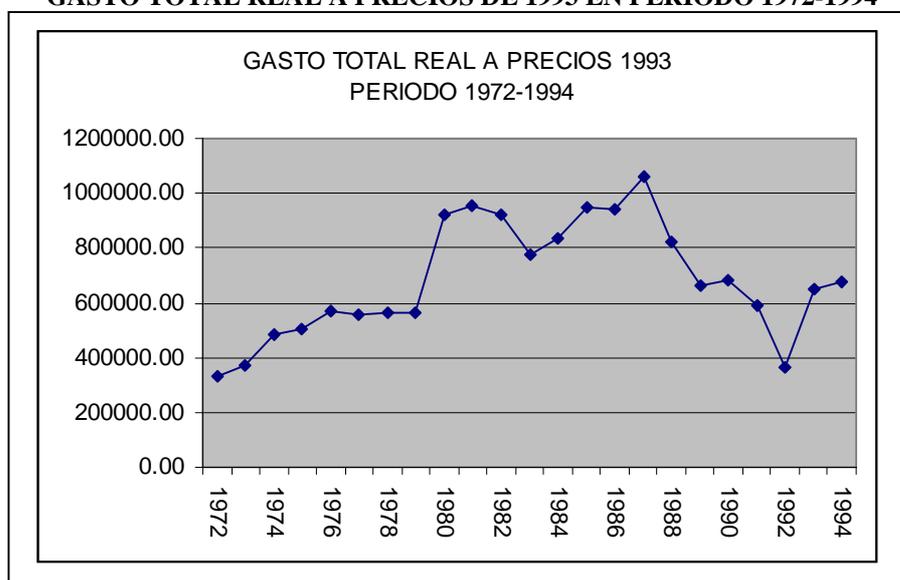
Guillermo Labarca, consultor de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL, analiza los sistemas educativos de América Latina los cuales emplean una tecnología con el uso intensivo del trabajo, concentrando el gasto en los salarios del personal docente y administrativo de tal forma que su utilización eficiente conlleva un elevado gasto por alumno. Los organismos internacionales recomiendan aumentar el gasto actual en educación a entre 6% y 8% del PIB, pero los países de América Latina necesitarían para lograr un sistema eficiente de cobertura universal, más que ese porcentaje. En tal virtud, Labarca concluye que solo la educación privada al contar con el apoyo financiero de las familias de los estudiantes puede acceder a recursos suficientes que la educación pública no puede financiar.

Para resolver el problema educativo en la región es necesario elaborar una política que incentive el desarrollo de tecnologías educativas más eficientes, en general con uso más intensivo de capital, tomando como punto de partida las experiencias exitosas de la región (34).

Mientras haya el modelo productor con uso intensivo del trabajo habrá crisis fiscal.

Examinaremos las políticas en los **gobiernos** involucrados. La base de datos proporcionada por el BCE Guayaquil, presenta los egresos totales del sector a precios constantes de 1993, con un comportamiento de 3 etapas, la primera creciente en promedio entre 1972 y 1987, luego una caída hasta 1992 y una recuperación desde esta fecha que coincide con el gobierno de Sixto Durán Ballén. Gráfico 2.13.

Gráfico 2.13  
**GASTO TOTAL REAL A PRECIOS DE 1993 EN PERIODO 1972-1994**



Fuente: Base de Datos del BCE

Esto significaría en términos reales en el gobierno de Rodrigo Borja se produjo una caída del gasto público en educación. Con esta información decimos que a pesar de que el servicio de la deuda afectó la participación porcentual en el gasto social de forma dramática, en términos reales logró el pico más alto de la historia en 1986, sin embargo mayor gasto real no implicó una mejor calidad de la educación, dado que con salarios deteriorados de los profesores, su desatención desencadenó un efecto contrario en el sistema.

Sobre la infraestructura, el número de planteles creció entre 1980-1985 en el nivel pre-primario del 3.11 al 1.63, nivel primario del 0.26 al 0.20 y nivel secundario del 0.47 al 0.67. es la etapa del desarrollismo y de la expansión de matrícula con énfasis en la cobertura. En la segunda parte del período de estudio las tasas de crecimiento del número de planteles es mínimo, nula o negativa en virtud de los ajustes y caída del gasto en capital. Cuadro 2.10. El sistema llegaría a su incapacidad para expandir las construcciones escolares y se comienzan a utilizar los mismos locales en varias jornadas para tratar la demanda de educación. Ahora al aumentar el número de alumnos por aula o no contar con una infraestructura idónea, la calidad volverá a sufrir las consecuencias.

Cuadro 2.10  
CRECIMIENTO POR NIVELES DE LOS PLANTELES EDUCATIVOS

| <b>ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS POR NIVELES</b> |                |                   |                |                   |                |                   |
|--|----------------|-------------------|----------------|-------------------|----------------|-------------------|
| <b>Años</b>                                    | <b>Nivel 0</b> | <b>Var. % N 0</b> | <b>Nivel 1</b> | <b>Var. % N 1</b> | <b>Nivel 2</b> | <b>Var. % N 2</b> |
| 60-61  | 84             |                   | 4322           |                   | 299            |                   |
| 65-66  | 125            | 0.49              | 5761           | 0.33              | 479            | 0.6               |
| 70-71  | 168            | 0.34              | 6893           | 0.2               | 800            | 0.67              |
| 75-76  | 148            | -0.12             | 9021           | 0.31              | 666            | -0.17             |
| 80-81  | 609            | 3.11              | 11403          | 0.26              | 977            | 0.47              |
| 85-86  | 1601           | 1.63              | 13703          | 0.2               | 1450           | 0.48              |
| 87-88  | 2123           | 0.33              | 15001          | 0.09              | 2416           | 0.67              |
| 88-89  | 2153           | 0.01              | 15256          | 0.02              | 2344           | -0.03             |
| 89-90  | 2284           | 0.06              | 14945          | -0.02             | 2453           | 0.05              |
| 90-91  | 2731           | 0.2               | 14965          | 0                 | 2551           | 0.04              |
| 91-92  | 2650           | -0.03             | 15334          | 0.02              | 2697           | 0.06              |

Fuente: C. Paladines, Educación Crecimiento y Equidad, Ecuador: Historia de Reformas Educativas Inconclusas, p. 208

El gobierno de Roldós no logró calidad aunque mejoró remuneraciones en el gasto corriente e invirtió en construcciones. Podemos decir que expandió el sistema, que aumentó la tasa de escolaridad bruta y neta, que redujo el analfabetismo y que

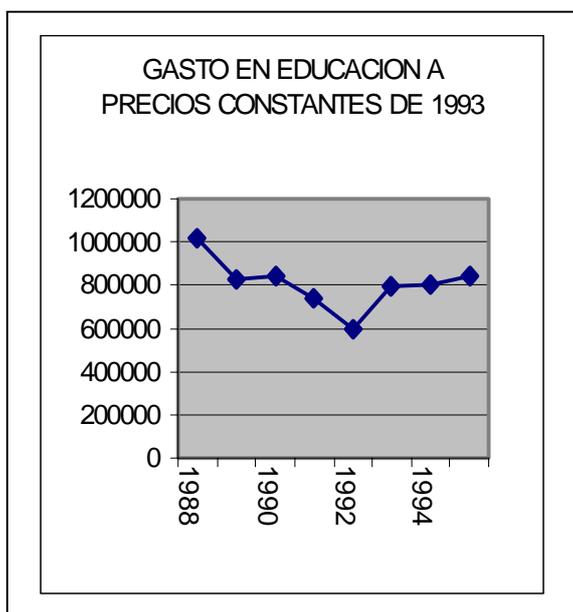
aumentó el número de construcciones escolares y de partidas presupuestarias, lo cual se expresa en términos cuantitativos y de orden estructural. Paladines califica su plan de acción como basto, de enfoque global y de carácter integral en el orden de lo legal, administrativo, financiero, social y curricular. Sin embargo, por su idealismo provocó la sobreeducación dado que por haberse considerado a la educación un derecho pasó a ser un fin y no un medio de productividad individual y social en función de las demandas en el mercado de trabajo. Ahí el conflicto entre las visiones más socialistas y las más liberales o de mercado. La oferta de mano de obra calificada no puede ser un fin con óptica liberal, porque si el mercado no la requiere en cantidad y calidad constituye el gasto un lujo y un derroche con alto costo social (por su costos oportunidad) sin capacidad de recuperar la inversión social.

Esta tesis es desarrollada por Alfredo Mancero Samán en *Educación ¿Para qué?* quien se pregunta: ¿Dónde está el origen de la ineficiencia en el mercado de trabajo o en el sistema escolar?, ya que los trabajadores aparecen subutilizados porque los salarios no satisfacen sus aspiraciones, entonces el exceso de educación es un desajuste entre el individuo y el puesto, la oferta y la demanda de trabajo. Esta situación económicamente significa el descenso progresivo y duradero de la tasa de retorno de las inversiones en capital humano. Además, sin producir en función de la demanda de trabajo, al entrar el país en frecuentes déficits presupuestarios, el gasto en educación pasaba a ser no sustentable en el tiempo y se producirían en adelante las huelgas de maestros con el perjuicio de los estudiantes que cuando se reintegraban terminaban apurados el año escolar sin un buen rendimiento.

El gasto total real en educación a precios de 1993 de los gobierno de Borja y de Duran Ballén mostraron comportamientos opuestos. Mientras el gasto real en educación cae con el primero, con el segundo se recupera. Si correlacionáramos el comportamiento del gasto total real a precios de 1993 en millones de sucres, con el gasto porcentual según el PIB tendrían una correlación de 0.97 lo que mostraría una conducta paralela en alto grado. Cuadros 2.14 y 2.15. ¿Qué explicación tenemos para esto?. Examinemos el déficit presupuestario en porcentaje del PIB para demostrar que Borja soportó las consecuencias heredadas del gobierno de Febres-Cordero. Un mal manejo de las finanzas públicas constituye ya no una variable exógena a la economía sino endógena y discrecional. Cuadro 2.16. El PIB mantuvo un crecimiento moderado que en promedio entre 1980 y 1986 fue de 2.7%, y en el periodo 1990 a 1997 fue de 3.2% mostrando una leve recuperación. Tuvo una caída que porcentualmente en 1987 representa un 5,9% y un alza en 1988 de 10.7%. Cuadro 2.17.

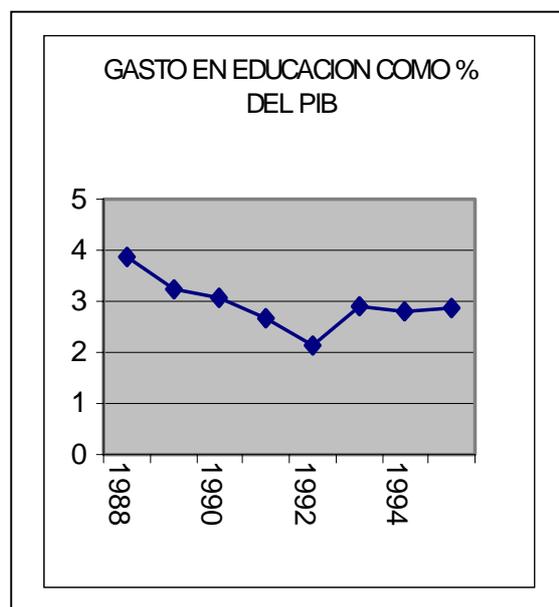
El gobierno de Borja tuvo que asumir la caída del PIB (a causa del terremoto y destrucción del oleoducto) que contribuyó al déficit del año 1987. A pesar de que el PIB siguió creciendo moderadamente desde 1988 (Gráfico 2.18), por motivos inerciales deficitarios la asignación porcentual del gasto en educación cae asignándose a otros rubros (de 1981 a 1988 el PIB desciende mientras la deuda total creció por encima del crecimiento económico) y porque sube la inflación hasta un 85,7% de inflación en 1988. El gobierno de Borja asume la restauración de los equilibrios macroeconómicos que permitirá cubrir el déficit en el 90 y entregar en 1992 con un déficit del 1,7% propio de los ciclos electorales. Gráficos 2.19, 2.20.

Cuadro 2.14



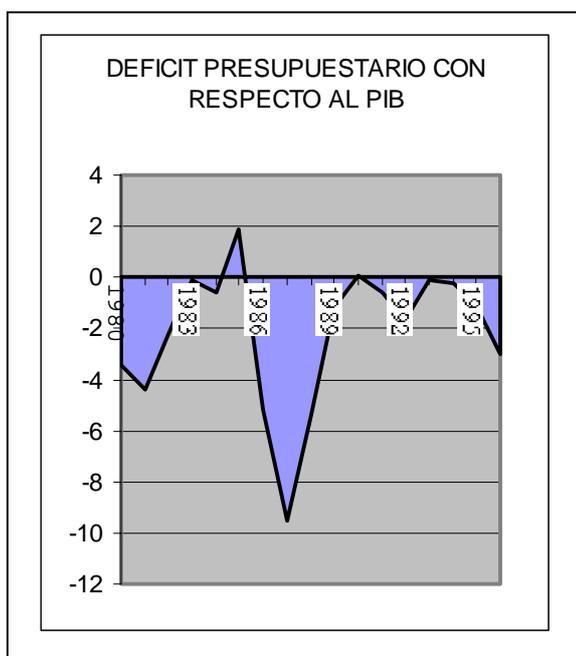
Fuente: Base de Datos del BCE

Cuadro 2.15



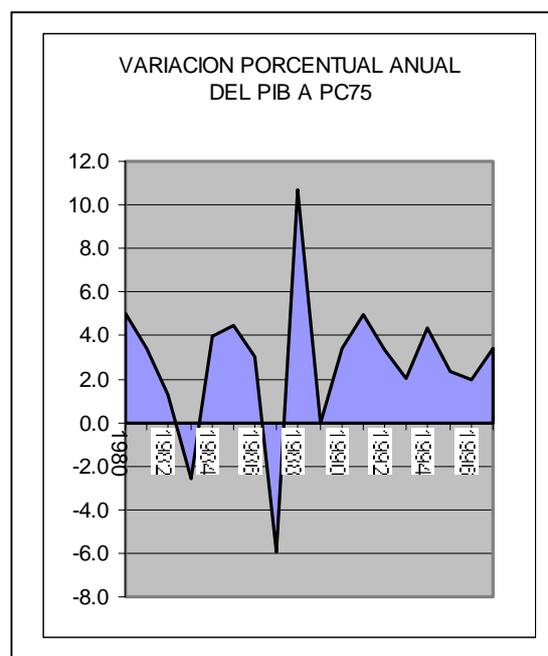
Fuente: Base de Datos del BCE

Cuadro 2.16



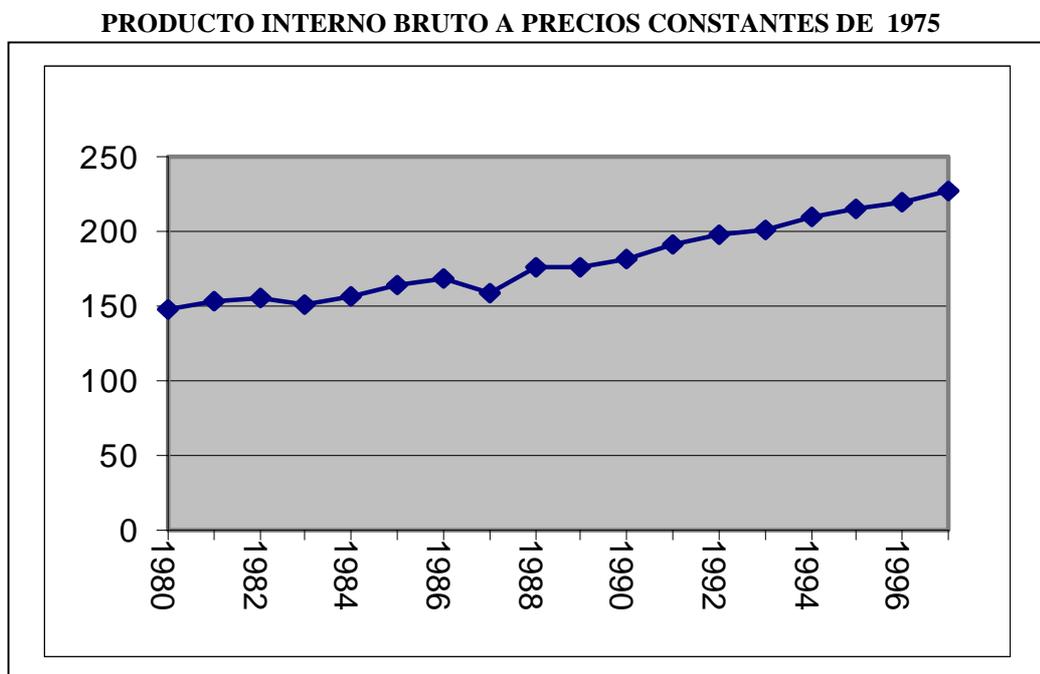
Fuente: L. Vicuña, La Realidad en Cifras 1997 p.59

Cuadro 2.17



Fuente: Cuentas Nacionales

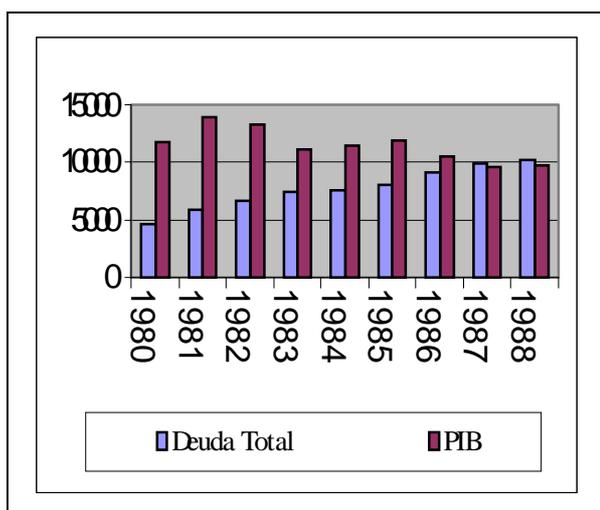
Gráfico. 2.18



Fuente: Cuentas Nacionales del Ecuador 1970-1997

Gráfico 2.19

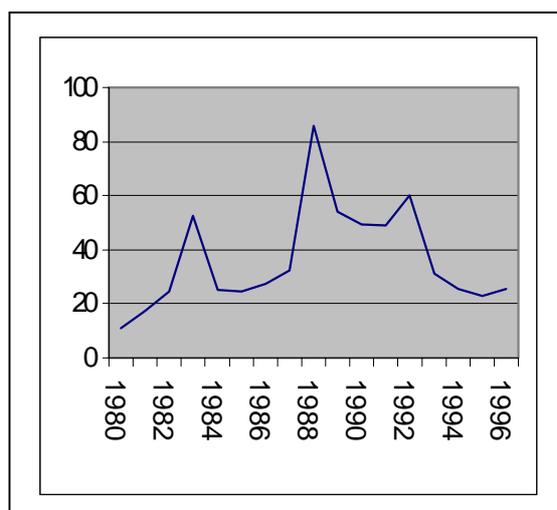
**DEUDA COMO PORCENTAJE DEL PIB**



Fuente: C. Marchán, Ecuador: crisis, ajuste y política social en los 80 , p. 21.

Gráfico 2.20

**INFLACION**



Fuente: L. Vicuña, La Realidad en Cifras, p.69.

El Gobierno de Sixto Durán Ballén reduce la inflación del 60.2% al 25.5% en 1996, e introduce cambios en la política del gasto social. El crecimiento del PIB siempre fue positivo con un promedio del 2.8%. El déficit presupuestario respecto al PIB fue del 1.22%, que en el año 1996 con Abdalá Bucarám llega al 3% del PIB, evidenciando la falta de disciplina fiscal. Reduce la deuda externa con el Acuerdo Brady de 1995, pero asigna un mayor porcentaje del presupuesto al servicio de la deuda. El porcentaje promedio del gasto en educación en función del PIB fue de 2,7% a pesar de que en el período 72-79 fue de 4,13% y en el período 80-89 fue de 4,47% demostrando que hubo mucho sacrificio social en el gasto. Entonces, el porcentaje del PIB se reduce pero con poca volatilidad del 92 al 95 (2,13; 2,9; 2,8; 2,86).

Con el gobierno de Sixto Durán ya se las orientaciones de la teoría del capital humano, como es rentabilidad de la inversión educativa y el manejo de costos por alumnos, la descentralización y focalización del gasto social. Examinemos el rendimiento a la inversión en educación para el caso ecuatoriano, donde para el año 1987 se calcula que la rentabilidad social en primaria es 14,7%, en secundaria 12,7% y en la superior 9,9% que comparado con el promedio regional en América Latina y el Caribe (17,9%, 12,8% y 12,3% respectivamente) rendimos económicamente menos que la región en primaria y superior. La rentabilidad privada en secundaria es mayor con 17,2% frente a un 16,8% de la región y en los demás niveles sigue inferior. Esto significa que es nuestro país los resultados del sistema educativo no son productivos como en otros países y el gasto público debe responder a una inversión estratégica

asignando en orden de importancia mayor atención al nivel primario hasta llegar al superior.

Cuadro 2.11  
RENDIMIENTO A LA INVERSIÓN EN EDUCACIÓN

|         |      | SOCIAL   |            |          |
|---------|------|----------|------------|----------|
|         | AÑO  | Primaria | Secundaria | Superior |
| Ecuador | 1987 | 14.7     | 12.7       | 9.9      |
| Región  |      | 17.9     | 12.8       | 12.3     |
|         |      | PRIVADO  |            |          |
|         | AÑO  | Primaria | Secundaria | Superior |
| Ecuador | 1987 | 17.1     | 17.2       | 12.7     |
| Región  |      | 26.2     | 16.8       | 19.7     |

Fuente: Virginia Fierro, Inversión en educación: Tema con implicaciones de política económica,

Nota Técnica del BCE, No. 34, 1994.

Examinemos ahora los costos de la educación. Notoriamente los costos unitarios en dólares por alumno de cada nivel superior son mayores que su inmediato inferior. Los costos en dólares por alumno en el periodo 1990-1994 crecieron en primaria un 60.78%, en secundaria 102.36% y en el nivel superior 124.24%. Si la mayor rentabilidad está en los años inferiores el gasto no responde a las prioridades de la racionalidad económica, se gasta más por alumno en el nivel educativo que rinde menos a la sociedad y rinde privadamente más a un pequeño grupo de la sociedad que disfruta de educación superior. Esto sin considerar la sobreeducación y el gasto en carreras universitarias saturadas que no requiere el mercado. Se tiene un título universitario pero no garantiza mayores ingresos desmotivando el esfuerzo e incentivando otras formas de sustento. Cuadro 2.12.

Cuadro 2.12

**GASTOS Y COSTOS POR NIVELES DE EDUCACION  
ECUADOR 1990-1994**

| DESCRIPCION                             | 1990  | 1991  | 1992   | 1993   | 1994   |
|---|-------|-------|--------|--------|--------|
| <b>ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS</b>     |       |       |        |        |        |
| <b>(millones de sucres de cada año)</b> |       |       |        |        |        |
| Educación Básica                        | 66478 | 88299 | 144166 | 230237 | 342356 |
| Educación Media                         | 60674 | 87596 | 157480 | 238670 | 363526 |
| Educación Superior                      | 40184 | 71413 | 122360 | 148548 | 245443 |
| <b>POBLACION ESTUDIANTIL</b>            |       |       |        |        |        |
| <b>(miles)</b>                          |       |       |        |        |        |
| Pre primaria y primaria                 | 1595  | 1770  | 1812   | 1856   | 1900   |
| Media                                   | 581   | 599   | 614    | 629    | 644    |
| Educación Superior                      | 212   | 212   | 213    | 214    | 215    |
| <b>COSTOS UNITARIOS POR ALUMNO</b>      |       |       |        |        |        |
| <b>(USDólares)</b>                      |       |       |        |        |        |
| Educación Básica                        | 51    | 45    | 50     | 65     | 82     |
| Educación Media                         | 127   | 133   | 162    | 198    | 257    |
| Educación Superior                      | 231   | 306   | 362    | 361    | 518    |

Fuente: Fundación Ecuador, "Agenda El Desarrollo Ecuador Siglo XXI", Educación, pág.5

Esta situación nos deriva al análisis de la equidad en la provisión de educación. Si en los censos de población un pequeño porcentaje tiene educación superior mayormente ineficiente que no aumenta los ingresos futuros, entonces ni estamos acumulando capital humano que incida en el crecimiento del PIB, gastamos en educación no productiva y estamos consolidando la inequidad social porque debiendo invertir más en educación primaria que tiene grandes externalidades positivas, se gasta más en educación superior para que en su mayoría los profesionales estén desempleados, subempleados o mal pagados. Examinemos la distribución de los gastos sociales públicos por quintil de gasto en el año 1994, para ver quienes se benefician más del

gasto público en educación y salud pública. El 40% más rico de la población que hace el 70% del gasto consume el 71% de la educación superior mientras el 40% más pobre consume solo el 12%. De la educación superior se benefician los estratos más altos. No así de la salud pública donde el 40% más pobre consume el 45% de los servicios del MSP y el 30% de los servicios del IESS. El 20% más rico consume el 12% del MSP y el 29% del IESS. La única razón para que el quintil de mayores ingresos deje de consumir educación pública superior sería, primero que se eliminara la gratuidad de la educación, que la mala calidad impidiera mejores ingresos ante lo cual optaría por invertir en educación privada así como lo hace con la salud. El quintil más rico, consume solo un 8% de educación básica y el 21% de la educación media. Esto prueba la inequidad social y que al no optar por terminar el tercer nivel son pocas las esperanzas de salirse del círculo de pobreza para las familias más vulnerables. Sin embargo con el mismo costo unitario en dólares de la educación superior que en 1994 era de 518 se podía permitir que mínimo 6 niños ingresaran a la escuela. Tal inequidad se debe a que las instituciones de educación superior tienen mayor influencia social y política que el cuerpo de escuelas públicas. Finalmente el quintil más rico consume más de todo que el quintil más pobre, en un 21% frente al 17.5%. El gobierno es entonces desafiado a focalizar el gasto para atacar la pobreza, vencer el círculo de miseria, generando movilidad social. Sin embargo el hecho de que el gasto esté focalizado solo marca la canalización de recursos pero no el beneficio neto de la clase de educación recibida en términos de bienestar económico final. Si la educación ecuatoriana no mejora su calidad, la sola focalización será únicamente desperdicio de recursos. Cuadro 2.13.

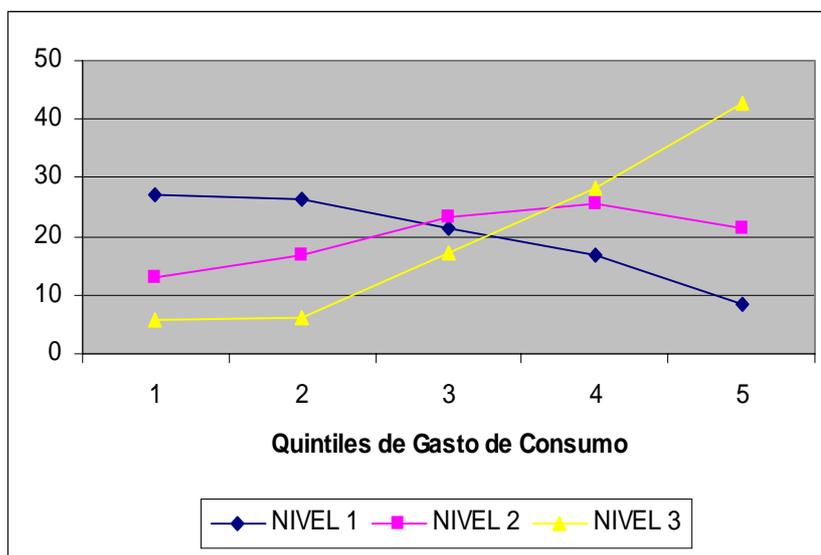
Cuadro 2.13

| <b>Quintiles de Gastos de Consumo</b>   |             |            |            |            |            |              |
|---|-------------|------------|------------|------------|------------|--------------|
| <b>Categoría</b>  | <b>1ero</b> | <b>2do</b> | <b>3ro</b> | <b>4to</b> | <b>5to</b> | <b>Total</b> |
| Proporción de población   | *(20,0)     | *(20,0)    | *(20,0)    | *(20,0)    | *(20,0)    | *(100)       |
| Proporción de hogares   | *(15,7)     | *(17,2)    | *(18,6)    | *(21,5)    | *(27)      | *(100)       |
| Prop.de gasto de los hog.   | *(5,6)      | *(9,4)     | *(13,4)    | *(19,8)    | *(51,8)    | *(100)       |
|   |             |            |            |            |            |              |
|   |             |            |            |            |            |              |
| <b>Educación Pública</b>  |             |            |            |            |            |              |
| Primaria  | 93.121      | 90.381     | 72.579     | 57.173     | 28.758     | 342.012      |
|   | *(27.2)     | *(26.4)    | *(21.2)    | *(16.7)    | *(8.4)     | *(100)       |
| Secundaria  | 46.531      | 61.072     | 85.056     | 93.426     | 77.431     | 363.516      |
|   | *(12.8)     | *(16.8)    | *(23.4)    | *(25.7)    | *(21.3)    | *(100)       |
| Superior  | 13.99       | 15.217     | 41.97      | 68.969     | 105.295    | 245.441      |
|   | *(5.7)      | *(6.2)     | *(17.1)    | *(28.1)    | *(42.9)    | *(100)       |
|   |             |            |            |            |            |              |
| <b>Salud Pública</b>  |             |            |            |            |            |              |
| MSP   | 60.207      | 71.55      | 65.442     | 58.752     | 34.904     | 290.885      |
|   | *(20.7)     | *(24.6)    | *(22.5)    | *(20.2)    | *(11.9)    | *(100)       |
| IESS  | 32.131      | 17.491     | 27.801     | 38.469     | 47.114     | 163.006      |
|   | *(19.7)     | *(10.7)    | *(17.1)    | *(23.6)    | *(28.9)    | *(100)       |
|   |             |            |            |            |            |              |
| Fuentes: ECV (1994), PFISTER(1995). Ministerio de Finanzas. Las estimaciones de gasto del IESS, y los ministerios de Salud y Educación son provisionales. |             |            |            |            |            |              |

Finalmente, según el POVERTY REPORT del Banco Mundial del 30 de Junio de 1995 en la inversión social estatal hay un enorme sesgo a favor de la sierra según reza en la página 213, sin que se especifique a nivel provincial dentro de la sierra, cuáles son las provincias más beneficiadas. Mientras el porcentaje del sector formal es mucho mayor en la sierra que en la costa, los programas estatales de apoyo al sector informal se siguen paradójicamente concentrando en la sierra. Lo curioso es lo tan abismal de la diferencia regional, que los pobres de la Sierra tienen una mejor cobertura de servicios básicos. Esa es una prueba mas de inequidad social (35).

Gráfico 2.21

## EDUCACION PUBLICA POR QUINTILES DE CONSUMO



Cuadro 2.14

| ALGUNAS CARACTERISTICAS DE LA POBREZA                      |          |        |           |        |           |        |           |
|--|----------|--------|-----------|--------|-----------|--------|-----------|
|  |          | Urbana |           | Rural  |           | Total  |           |
|  |          | Pobres | No Pobres | Pobres | No Pobres | Pobres | No Pobres |
| <b>Educación</b><br>Años de Educación<br>del Jefe de Hogar | Nacional | 5.2    | 9.1       | 3.2    | 4.7       | 4      | 7.5       |
|  | Costa    | 4.9    | 8.3       | 2.8    | 3.9       | 3.9    | 7.1       |
|  | Sierra   | 5.8    | 10.5      | 3.4    | 5.1       | 4.1    | 8         |
|  | Oriente  | 5.9    | 8.8       | 4.5    | 7.4       | 4.6    | 7.8       |
|  |          |        |           |        |           |        |           |
| <b>Salud</b><br>Enfermedades<br>Tratadas<br>Informalmente  | Nacional | 24.8   | 14.8      | 32.7   | 24.1      | 29.4   | 18        |
|  | Costa    | 27.3   | 19        | 45.3   | 33.7      | 36.4   | 22.6      |
|  | Sierra   | 19.7   | 9.6       | 21.4   | 19.4      | 20.8   | 13.7      |
|  | Oriente  | 26.3   | 10.7      | 20.1   | 14.4      | 20.4   | 13.2      |
|  |          |        |           |        |           |        |           |
| <b>Empleo</b><br>Sector Informal                           | Nacional | 54.6   | 44.1      | 27.9   | 35.8      | 39.2   | 41.7      |
|  | Costa    | 54.6   | 44.1      | 19.6   | 24.8      | 37.6   | 41.6      |
|  | Sierra   | 56.3   | 41.3      | 35.1   | 42.6      | 42.3   | 41.9      |
|  | Oriente  | 54.9   | 40.8      | 25.7   | 41.1      | 27.3   | 40.9      |
|  |          |        |           |        |           |        |           |

Fuente: INEC, Las Cifras del Banco Mundial, 1998 p.20

### 2.1.3. EL PRESUPUESTO DE LA EDUCACION

En 1988, el Informe “Educación: Entre la Realidad y la Utopía” de CORDES, analizó la evolución del sector Educación en el período 1978-1987 y su relación frente al Presupuesto General del Estado y al Producto Interno Bruto; la relación del gasto corriente frente a las inversiones en Educación así como el análisis del presupuesto en educación por programas. El Presupuesto de la Educación parte de un 21.8% en 1978 con un máximo en 1980 del 28,9% y termina cayendo progresivamente hasta un 21.3% en 1987 formando una figura de pico sesgado a la izquierda (36). ¿Por qué en 1980?. Porque en éste año el país pasaba de un período dictatorial a uno democrático, que privilegió la inversión social en educación..

El Presupuesto General del Estado no incluye los gastos de Educación efectuados por organismos como los gobiernos provinciales y municipales, que no son parte de la administración educativa central. Analizando los Programas del Presupuesto del Estado en Educación podemos establecer qué programas o actividades han sido privilegiados en el período.

Las actividades centrales y créditos presupuestarios financian principalmente, el funcionamiento del aparato burocrático central (Ministerio de Educación), las Direcciones Provinciales de Educación, las creaciones de partidas para nombramientos de profesores y las contribuciones que el MEC entrega a ciertos organismos fundamentalmente internacionales. Precisamente por incluir creaciones de partidas, este primer rubro no mantiene una participación dentro del presupuesto en educación absolutamente normal en el período (37).

La Educación Pre-Escolar y Primaria mantiene su participación regular entre el 33% al 35% de la asignación total en educación y varía correlativamente con la variación total del presupuesto. Igualmente la participación de la Educación Superior se mueve entre el 17.1% y el 21.8%, aunque su rango de fluctuación (4.7%) sea mayor que el de la educación básica (2%). “El Programa de Educación Media está constituido por dos sub-programas que son Humanidades Modernas y, Profesional y Técnica. La Formación Artística ha sido incluida en el Programa de Cultura “(38). La Educación Media excepto el año 1986 en que participó del 17.8%, varió entre el 28 y el 34% con un rango del 6% en la asignación total de educación. La cultura entre el 0.9% y 1.3% con un rango del 0.4%. Gráficos 2.22 al 2.25. Descomponiendo la educación media, la participación de Humanidades Modernas fluctuó entre el 29.7% y el 14.1% con un rango de 15.6%. La Educación Profesional y Técnica entre un 3.6% y un 9.7% con un rango de 6.1%. La Educación Extra Escolar varió entre 0.5% y 1.3% con un rango de 0.8%. Las construcciones escolares y equipos entre el 0.3% y 4.6% con un rango de 4.3%. Las construcciones deportivas y fomento al deporte entre el 0.7% y el 2.6% con un rango de 1.9%. Gráficos 2.26 al 2.29.

Los comportamientos más estables han sido educación básica, media (excepto una caída en el año 1981), y superior dentro de su rango. De los restantes, aunque mínimo el porcentaje construcciones y equipos creció; la participación de educación extra escolar ocupó un puesto de privilegio dentro de su rango; la participación de cultura se mantiene y las construcciones deportivas mejoran al final del período (sus inversiones crecen a partir de 1984). Infiriendo las prioridades, el presupuesto central

Gráfico 2.22  
**PORCENTAJE DEL PROGRAMA PRE-ESCOLAR Y PRIMARIA  
 EN EL PRESUPUESTO DE EDUCACION  
 1978-1987**

| AÑO  | PORCENTAJE DEL PGE/ED. |
|------|------------------------|
| 1978 | 34.7                   |
| 1979 | 34.1                   |
| 1980 | 33.4                   |
| 1981 | 35.7                   |
| 1982 | 35.3                   |
| 1983 | 33.3                   |
| 1984 | 35.2                   |
| 1985 | 36.3                   |
| 1986 | 32.9                   |
| 1987 | 33.9                   |

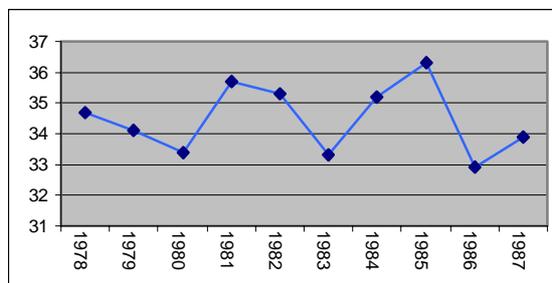


Gráfico 2.23  
**PORCENTAJE DEL PROGRAMA MEDIO  
 EN EL PRESUPUESTO DE EDUCACION  
 1978-1987**

| AÑO  | PORCENTAJE DEL PGE/ED. |
|------|------------------------|
| 1978 | 32.9                   |
| 1979 | 33.7                   |
| 1980 | 17.7                   |
| 1981 | 28.6                   |
| 1982 | 27.9                   |
| 1983 | 28.6                   |
| 1984 | 29.3                   |
| 1985 | 30.7                   |
| 1986 | 34.3                   |
| 1987 | 30                     |

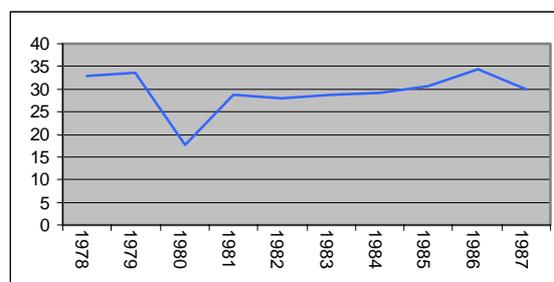


Gráfico 2.24  
**PORCENTAJE DEL PROGRAMA DE EDUCACION SUPERIOR  
 EN EL PRESUPUESTO DE EDUCACION  
 1978-1987**

| AÑO  | PORCENTAJE DEL PGE/ED. |
|------|------------------------|
| 1978 | 17.7                   |
| 1979 | 19.6                   |
| 1980 | 17.3                   |
| 1981 | 19.1                   |
| 1982 | 20.5                   |
| 1983 | 21.8                   |
| 1984 | 21.3                   |
| 1985 | 19.2                   |
| 1986 | 17.7                   |
| 1987 | 17.1                   |

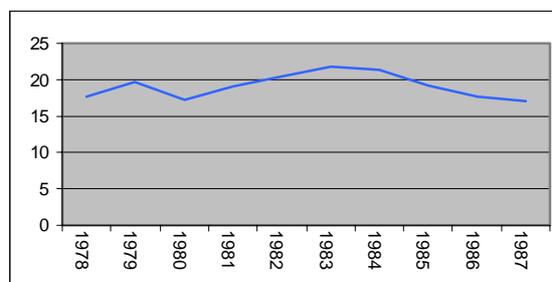


Gráfico 2.25  
**PORCENTAJE DEL PROGRAMA DE CULTURA  
 EN EL PRESUPUESTO DE EDUCACION  
 1978-1987**

| AÑO  | PORCENTAJE DEL PGE/ED. |
|------|------------------------|
| 1978 | 1.2                    |
| 1979 | 1.3                    |
| 1980 | 0.9                    |
| 1981 | 1.1                    |
| 1982 | 1.1                    |
| 1983 | 1.2                    |
| 1984 | 1.2                    |
| 1985 | 1.1                    |
| 1986 | 1.1                    |
| 1987 | 1.1                    |

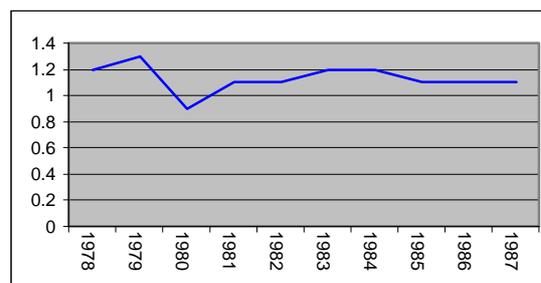


Gráfico 2.26  
**PORCENTAJE DEL PROGRAMA DE FORMACION Y CAPACITACION DOCENTE  
 EN EL PRESUPUESTO DE EDUCACION  
 1978-1987**

| AÑO  | PORCENTAJE DEL PGE/ED. |
|------|------------------------|
| 1978 | 0.9                    |
| 1979 | 1.1                    |
| 1980 | 0.5                    |
| 1981 | 1                      |
| 1982 | 1.3                    |
| 1983 | 1.1                    |
| 1984 | 1                      |
| 1985 | 1.1                    |
| 1986 | 1.1                    |
| 1987 | 0.9                    |

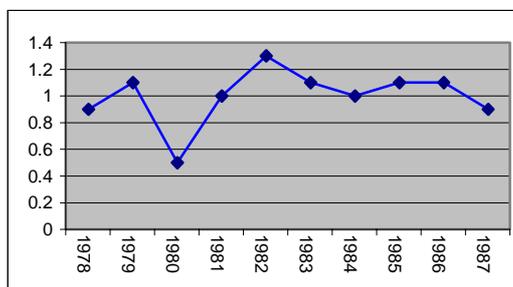


Gráfico 2.27  
**PORCENTAJE DEL PROGRAMA EXTRA ESCOLAR  
 EN EL PRESUPUESTO DE EDUCACION  
 1978-1987**

| AÑO  | PORCENTAJE DEL PGE/ED. |
|------|------------------------|
| 1978 | 1.2                    |
| 1979 | 1.1                    |
| 1980 | 1.8                    |
| 1981 | 2.5                    |
| 1982 | 1.7                    |
| 1983 | 1.7                    |
| 1984 | 1                      |
| 1985 | 0.8                    |
| 1986 | 1.1                    |
| 1987 | 1                      |

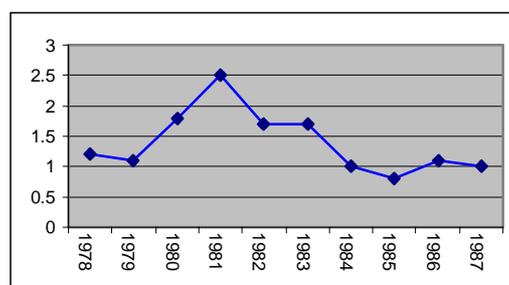


Gráfico 2.28  
**PORCENTAJE DEL PROGRAMA CONSTRUCCIONES ESCOLARES Y EQUIPOS  
 EN EL PRESUPUESTO DE EDUCACION  
 1978-1987**

| AÑO  | PORCENTAJE DEL PGE/ED. |
|------|------------------------|
| 1978 | 0.3                    |
| 1979 | 0.3                    |
| 1980 | 3.3                    |
| 1981 | 3                      |
| 1982 | 4.6                    |
| 1983 | 4.1                    |
| 1984 | 2.5                    |
| 1985 | 2.9                    |
| 1986 | 2.2                    |
| 1987 | 4.4                    |

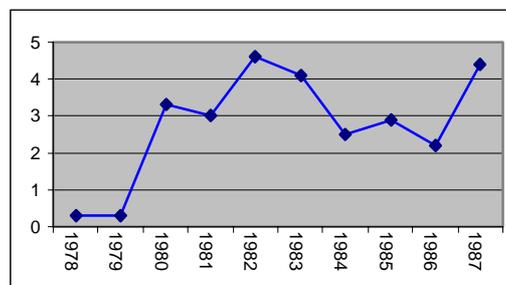
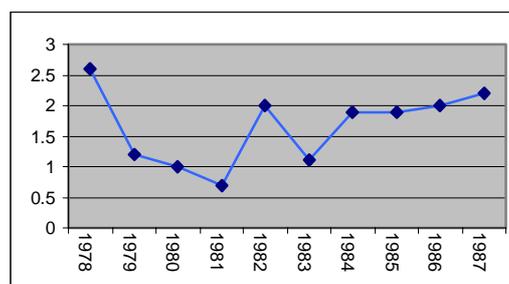


Gráfico 2.29  
**PORCENTAJE DEL PROGRAMA DE CONSTRUCCIONES DEPORTIVAS  
 EN EL PRESUPUESTO DE EDUCACION  
 1978-1987**

| AÑO  | PORCENTAJE DEL PGE/ED. |
|------|------------------------|
| 1978 | 2.6                    |
| 1979 | 1.2                    |
| 1980 | 1                      |
| 1981 | 0.7                    |
| 1982 | 2                      |
| 1983 | 1.1                    |
| 1984 | 1.9                    |
| 1985 | 1.9                    |
| 1986 | 2                      |
| 1987 | 2.2                    |



crece hasta el 24% dentro del presupuesto total y se estabiliza entre 7% y 9%.; en su orden, más se gasta en educación básica, que en las otras dos y más en la educación media que en la superior, pero como los costos de niveles inferiores es menor el objetivo fue la ampliación de la cobertura de educación o universalización a lo cual se añade el incremento en la participación de construcciones escolares. Sin embargo, es de anotar que el Programa Superior participa del 20% del Presupuesto en Educación sin estar incluido en el Ministerio de Educación y sin que éste intervenga en su planificación y desarrollo.

Del total de las inversiones en el sector educativo, la educación superior recibe entre un 37% y 42% de 1980 al 82, y se incrementa alrededor del 50% entre 1983 y 1985, para 1986 absorbe un 44% y para el 87 un 28% del total invertido en el sector. Esta relación debe sin ninguna duda ser revisada en el futuro, a fin de proveer de la infraestructura educativa necesaria a los niveles, primario, medio y extra escolar, así como para financiar inversiones en el resto de programas (39).

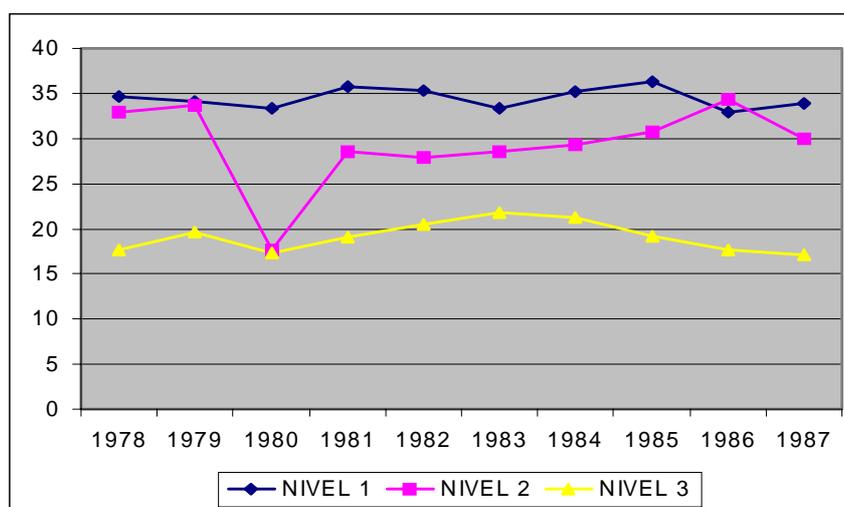
Finalmente, el Informe señala tres críticos problemas financieros:

1. Financieramente, los sueldos del magisterio se caracterizan por una estructura distributiva que no responde a la organización estructural y funcional del Ministerio, pues no existen en muchos casos, partidas específicas para cargos directivos (administrativos y docentes) y hay partidas en unidades administrativas diferentes a la de su función habitual. Lo cual, representa un caos administrativo, falta de líneas definidas de autoridad, e impide una real determinación de responsabilidades. La constante revisión e indefinición de la estructura orgánica

del Ministerio no ha permitido una estructuración adecuada del distributivo de sueldos (40).

2. Administrativamente, las trabas burocráticas, la falta de coordinación y de actitudes positivas de los agentes del proceso de ejecución de los gastos, Departamento Financiero de la Nación, Subsecretaría de Presupuesto, Tesorería de la Nación, hacen que las asignaciones se utilicen con gran dificultad, en un mínimo porcentaje, o que al final del ejercicio económico no sean utilizadas.
  
3. Políticamente, programas como investigación y evaluación, mejoramiento de las estadísticas, diseño y actualización de textos escolares, educación especial, etc., cuyos resultados son eminentemente cualitativos, difícilmente cuantificables y nada promisorios en réditos políticos, han tenido poca o ninguna importancia apoyo y valoración en los altos niveles de decisión (41).

Gráfico 2.30  
 PORCENTAJE DEL PROGRAMA DE EDUCACION BASICA.MEDIA Y SUPERIOR  
 EN EL PRESUPUESTO DE EDUCACION  
 1978-1987



Fuentes: C. Paladines, Educación: Entre la Utopía y la Realidad, p. 201

## **2.2 EFICIENCIA INTERNA DE LA EDUCACION PUBLICA**

### **2.2.1 INDICES DE EFICIENCIA**

La UNESCO publicó en 1996 un informe titulado “Situación Educativa de América Latina y el Caribe 1980-1994” que nos permite examinar los logros y problemas hasta la fecha actual. Los índices de eficiencia interna proceden del campo de las reformas pedagógicas que junto a la reforma administrativa y financiera de la educación constituyen un sistema integral. Aunque este trabajo se ocupa de las 2 últimas reformas, brevemente revisamos los resultados del sistema escolar en relación con el costo social de financiar la educación pública. Este informe reconoce que el Ecuador ha realizado esfuerzos significativos para ofrecer a la juventud un mínimo de seis grados de educación básica cumpliendo así con el primer objetivo del proyecto principal de educación, luego de haber aumentado la matrícula previa educación primaria, haber ofrecido mayor acceso a la educación primaria y haber extendido las oportunidades de continuación en secundaria. Sin embargo, en las zonas rurales más aisladas y en zonas de asentamientos indígenas todavía existe un déficit de escolarización. En el nivel preescolar de la población de 0-5 años, se logró un aumento en la escolarización pues en 1980 la matrícula era el 3% y en 1991 6,3% aunque en la región haya sido 17% en 1991. En educación básica la matrícula en el grupo de 6-11 años creció más rápido que la población entre 1986-1988, al aumentar levemente la tasa de escolarización para ese grupo de edad. De una cohorte en edad escolar se incorporan finalmente al sistema escolar básico todos los niños, lo cual

junto a la permanencia como alumnos regulares del sistema escolar durante algo más de 6 años crea las bases para minimizar el incremento de analfabetos absolutos en las nuevas generaciones.

Entre los problemas para completar la universalización de la educación primaria y que impiden completar la educación primaria están: (a) la fuerte deserción temporal que reduce el tiempo que los alumnos asisten a la escuela durante cada año escolar, (b) la alta repetición difícil de detectar con los métodos habituales de recolección estadística; (c) la dificultad que implica ofrecer educación a los niños que todavía no tienen acceso a la escuela (en la región el 7%) y a los que viven en zonas aisladas o tienen serias limitaciones en su capacidad para aprender. Estos problemas se relacionan con la calidad de educación que se ofrece en Ecuador. Ocho de cada Diez alumnos de un mismo grupo de edad (cohorte), permanecen por lo menos seis años en la escuela básica, al igual que la región aún cuando puede existir deserción temporal y empiezan a abandonarla (algunos desertan definitivamente del programa y otras ingresan a secundaria) a los diez años de edad, para luego acentuar el abandono a partir de las edades de 11 y 12 años. Es probable que las presiones económicas obliguen a los estudiantes más desfavorecidos de cada grupo de edad a abandonar el sistema una vez que cumplen los 12 años, después de haber asistido aproximadamente 6 años a la escuela básica.

El tercer objetivo del proyecto principal de educación es: (a) mejorar la calidad de la educación y (b) elevar los niveles de eficiencia. Existe un serio problema de

repetición que se ha mantenido con leves variaciones en los últimos 10 años. El problema de la repetición se concentra en primer grado y su tasa es cercana al 30%, menor al 45% de la región. Los alumnos de familias más pobres tienen una tasa de repetición superior al promedio nacional y sería superior al 50%. Es conveniente estimar el costo adicional que significa la repetición al compararla con una situación histórica óptima. El costo alcanzaría 28,9 millones de dólares por año sólo en primaria, calculado con 451.944 alumnos a un costo de \$64 USD por alumno, según un modelo evaluado en 1991. Las investigaciones sugieren detectar problemas generados por: (a) lengua materna diferente a la de enseñanza; (b) escaso tiempo disponible para estudiar, para las tareas y de contacto profesor alumno; (c) falta de textos individuales; (d) heterogeneidad de edades en la clase tradicional entre maestro alumno; (e) falta de ejemplos contextuales a la realidad; (f) falta de tiempo para el previo aprestamiento a la lectoescritura; y (g) falta de maestros con preparación en trabajo con grupos diferenciados. No se puede contar con información sobre la real magnitud de la repetición en la educación primaria, pues estadísticamente se subestima un 68% de repitentes porque se confunde los conceptos de “no promoción”.

De acuerdo a los índices de repetición y deserción, el 87,7% de los estudiantes que ingresan hoy a la escuela completarían la educación primaria de seis grados frente a sólo 59,6% en la región, y el 52,9% alcanzaría el octavo grado sin embargo el 36,3% de ellos, menos que el 56% en la región para los primeros seis grados, se graduaría de octavo grado después de haber repetido 3 o más veces el curso. En promedio, por

cada estudiante graduado en educación básica se emplearían 23,1 años – alumnos de estudio (15,5 en la región para la educación primaria. El alumno promedio permanece en la escuela durante 7,5 años pero sólo avanza 4,9 grados (en la región 6,8 años, pero sólo avanzan 4,2 grados). En otras palabras, cada alumno debe ocupar un lugar en el grado durante casi 1,5 años antes de aprobar finalmente el grado y ser promovido al siguiente. Esto se interpreta o como indicador de flexibilidad según la capacidad de asimilación y experiencias previas de los alumnos, o como la necesidad de elevar la calidad de educación para alcanzar un mayor rendimiento académico. Al igual que la deserción no se cuenta con información sobre la realidad del problema y no se conocen las experiencias de otros países sobre reducción del problema de repetición con pequeñas cantidades de recursos adicionales.

Se observa una disminución en las tasas de analfabetismo absoluto en Ecuador, según la auto clasificación como tal que aparece en los censos de población (hoy 11,5% de la población de 15 y más años de edad, que se reduciría a 7,7% en el año 2000). No obstante el país aún enfrenta el problema del analfabetismo, ya que quedan 739.000 analfabetos absolutos más un gran número de analfabetos funcionales, quienes siendo o considerándose alfabetizados aún no tienen la capacidad de usar en la vida cotidiana, al menos en un nivel mínimo la lectura, escritura y aritmética. El problema del analfabetismo es de especial importancia en ciertos grupos de la población rural o indígena y en los mayores de 40 años, grupo que se mantendría así. Es clave incrementar el acceso a la escuela y una eficiente alfabetización de adulto (43).

Cuadro 2.15

**ESTIMACION ANALFABETOS ABSOLUTOS, DE 15 AÑOS Y MAS, POR GRUPOS  
ESPECIFICOS DE EDAD  
(Cifras absolutas en miles)**

| Región       |         |      |         |      | Ecuador      |        |      |        |      |
|--------------|---------|------|---------|------|--------------|--------|------|--------|------|
|              |         | 1990 |         | 2000 |              |        | 1990 |        | 2000 |
| Edad         | Cifras  | %    | Cifras  | %    | Edad         | Cifras | %    | Cifras | %    |
| <b>15-19</b> | 2625.5  | 5.7  | 992.9   | 1.9  | <b>15-19</b> | 47.6   | 4.1  | 17.2   | 1.3  |
| <b>20-33</b> | 9617.1  | 9.9  | 5575.2  | 4.8  | <b>20-33</b> | 134.9  | 5.8  | 101.8  | 3.4  |
| <b>34-43</b> | 8769.6  | 14.6 | 7622.7  | 11.0 | <b>34-43</b> | 120.9  | 10.2 | 100.4  | 6.0  |
| <b>44 +</b>  | 21379.2 | 27.1 | 25165.3 | 21.4 | <b>44 +</b>  | 432.7  | 24.9 | 442.0  | 19.8 |
| <b>15 +</b>  | 42541.3 | 15.1 | 39356.0 | 11.0 | <b>15 +</b>  | 738.6  | 11.5 | 661.3  | 7.7  |

Fuente: UNESCO Sistema Educativo de América Latina y el Caribe

### 2.2.2. SISTEMA DE MEDICION DE LOGROS

El Programa Aprendo consistió de un conjunto de pruebas estandarizadas que se aplicaron por primera vez en el Ecuador en el año 1996 y financiadas por el Banco Mundial con el propósito de medir la calidad de la educación básica, a través del dominio de destrezas cognitivas fundamentales en áreas básicas del curriculum escolar. Los Objetivos más importantes de la Medición de Logros Académicos, eran medir el dominio de destrezas fundamentales de Matemáticas y Castellano como un indicador de la calidad de la educación básica, aplicando estas pruebas a una muestra de alumnos y alumnas de segundo, sexto y noveno grados, los cuales fueron seleccionados por ser finales de ciclos escolares. Las pruebas se tomaron de una muestra aleatoria estratificada de escuelas, lo cual se hizo por la necesidad de diferenciar entre la educación urbana gratuita, educación urbana pagada y la educación rural.

Las pruebas miden las destrezas específicas que se seleccionaron para cada asignatura y grado, se entiende por destreza “saber hacer”, es decir una capacidad que la persona puede aplicar o utilizar, cuando la situación lo requiere. Cada destreza se midió con 4 preguntas, por lo tanto, las pruebas aprendo estuvieron constituidas por tantas pruebas de cuatro preguntas como destrezas específicas se quisieron medir en cada asignatura y grado. Se puede inferir que el alumno o alumna evidencia de una destreza específica si responde correctamente al menos a tres de las 4 preguntas con las que se mide esa destreza. En Matemáticas para segundo y sexto grado se definieron destrezas para los sistemas numérico, geométrico y métrico. En noveno grado se incorporó análisis real y polinomios. En Castellano se definieron destrezas para: lectura, escritura, semántica, ortografía, en noveno se incorporó literatura. Las pruebas se aplicaron a 30.413 alumnos (sumados los de segundo y sextos grados), que pertenecían a 363 escuelas. Y a 16.048 alumnos, que correspondían a 222 colegios.

Los Resultados de la Pruebas reflejan una pobrísima calidad de la educación ecuatoriana, en las pruebas de Castellano, las calificaciones estuvieron alrededor de 13 puntos para las escuelas particulares urbanas, 10 puntos para las escuelas públicas urbanas y 9 puntos para las escuelas rurales sin haber mayor diferencia de las calificaciones entre 2do Grado, 6to Grado y 9no Grado (Todas las calificaciones son sobre 20 puntos). En Matemáticas sí hubo variaciones de los resultados entre los diferentes grados y tipos de plantel. En 2do grado las calificaciones fueron de 11 puntos para los planteles particulares urbanos, 9 puntos para los planteles públicos urbanos y 8 puntos para los planteles rurales, En 6to grado, las calificaciones fueron

de 8 puntos para los planteles particulares urbanos, 7 puntos para los planteles públicos urbanos y 6 puntos para los rurales; En 9no grado, las calificaciones fueron de 8,5 para los planteles particulares urbanos, 6.5 para los públicos urbanos y 6 para los rurales. (Todas las calificaciones son sobre 20 puntos). Hay que destacar que entre todas los resultados, se destacan los resultados de las instituciones de la Sierra sobre las de la Costa, y a nivel nacional los resultados del género femenino están sobre el masculino.

La oficina regional de la UNESCO OREALC, con subsidio del BID implementó el programa evaluación regional bajo la denominación de “Laboratorio Latinoamericano de Medición de la Calidad de la Educación” , programa iniciado en 1995 para fomentar la coordinación y fortalecer la capacidad de los organismos de evaluación nacionales en la región. Antes de este programa la UNESCO había implementado una prueba piloto para alumnos de cuarto grado de siete países Latinoamericanos. La mayoría de estos alumnos obtuvieron un puntaje muy por debajo de los niveles mínimos esperados por los expertos regionales en el área de los currículos y las pruebas. En promedio, los niños pueden responder correctamente alrededor de la mitad de las preguntas. Venezuela y Costa Rica obtuvieron los mejores puntajes en tanto que República Dominicana, Bolivia y Ecuador obtuvieron los puntajes más bajos. Gráfico 2.31

En general, entre las principales lecciones aprendidas y desafíos para el futuro se incluyen los siguientes: (a) la importancia de un consenso nacional y un compromiso de largo plazo; (b) la importancia de centrarse explícitamente en el uso de las evaluaciones como herramientas para mejorar el aprendizaje; (c) la necesidad de generar capacidades y competencia técnica y (d) la

necesidad de obtener beneficios de los adelantos e innovaciones provenientes tanto de América Latina como de otra regiones, especialmente a través de programas de pruebas internacionales como los de la IEA (42).

Cuadro 2.16

## RENDIMIENTO LATINOAMERICANO

| <b>Puntaje obtenido en los exámenes regionales de cuarto grado en matemáticas e idiomas, 1994</b>              |                    |                |
|--|--------------------|----------------|
| <b>Porcentaje de alumnos que respondieron correctamente a las tres cuartas partes (o más) de las preguntas</b> |                    |                |
| <b>PAIS</b>  | <b>MATEMATICAS</b> | <b>IDIOMAS</b> |
| Venezuela  | 15.5               | 25.2           |
| Costa Rica   | 10.4               | 23.8           |
| Chile  | 5                  | 23.2           |
| Argentina  | 1.3                | 18.5           |
| Rep. Dominicana  | 1.4                | 5              |
| Bolivia  | 2.1                | 4.9            |
| Ecuador  | 0.4                | 7.7            |
| Región   | 5.5                | 15.8           |

Fuente: UNESCO/OREALC

## **NOTAS DEL CAPITULO 2**

- (1) C. Paladines, *Educación: Entre la Utopía y la Realidad*, Fundación Cordes, Quito, 1988:39.
- (2) Ibid., 1988, p.42.
- (3) Ibid.
- (4) Ibid., 1988, p. 43, 44.
- (5) Ibid., 1988, p.47.
- (6) E. Arellano, “Anotaciones para una Política Nacional”, Cuadernos de Políticas Sociales No 5. *Políticas de Educación*, ILPES-CEPAL, Quito, 1990, p.11, 12
- (7) Ibid., 1990, p.14.
- (8) V. Martínez, “La Educación y las Políticas Sociales”, Cuadernos de Políticas Sociales No 5. *Políticas de Educación*, ILPES-CEPAL, Quito, 1990, p.41.
- (9) Ibid.,1990, p.42.
- (10) Ibid.,1990, p.47.
- (11) Ibid.,1990, p.42, 43.
- (12) Ibid.,1990,p.48.
- (13) Ibid.,1990, p.41.
- (14) E. Arellano, Op.Cit., 1990,p. 13.
- (15) V. Martínez. Op.Cit., 1990, p.42.
- (16) Comunicado de Prensa, CEPAL, pág. 1 del 3/07/98.
- (17) C.Paladines,“Ecuador: Historia de Reformas Inconclusas”, *Educación, Crecimiento y Equidad*, Quito, Ecuador, 1995, p.200-201.

- (18) Ibid.,1995, p. 202-203.
- (19) C. Paladines, Op.Cit., pp.211-212.
- (20) L. Vicuña, *La Realidad Nacional en Cifras 1997*,Fundación Ecuador, Guayaquil, 1997, p.71.
- (21) CEPAL-UNESCO, *Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad*, ONU, Santiago de Chile, 1992, p.43.
- (22) Ibid., p.44.
- (23) Ibid.
- (24) Ibid.,p.53.
- (25) Ibid., p.45.
- (26) Di Gropello y Cominetti, *La Descentralización de la Educación y la Salud*, CEPAL, Santiago, Chile, 1998, p.34-35.
- (27) Ibid. , p. 13.
- (28) Ibid. , p. 19.
- (29) R. Cominetti y G. Ruíz, *Evolución del Gasto Público en América Latina: 1980-1995*, Cuadernos de la CEPAL, Santiago, Chile: CEPAL, 1998, p.61-72.
- (30) Op. Cit., 1998, p.149 y 150.
- (31) C. Marchán, *Ecuador: crisis, ajuste y política social en los 80*, Quito, Ecuador, 1992, p.36.
- (32) C. Paladines, “Ecuador: Historia de Reformas Inconclusas”, *Educación, Crecimiento y Equidad*, Quito, Ecuador, 1995, p.213-215.
- (33) CEPAL-UNESCO, *Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad*, ONU, Santiago de Chile, 1992, p.45.

- (34) G. Labarca, *¿Cuánto gastar en Educación?*, *Revista de la CEPAL*, No.56, Agosto, Santiago, Chile, 1995, p.163-178.
- (35) INEC, *Las Cifras del Banco Mundial*, Septiembre de 1995, p.10-21.
- (36) J. Carrera y E. A. Izurieta, “La Administración Financiera de la Educación”, *Educación: entre la Utopía y la Realidad*, CORDES, Quito, Ecuador, 1988, p.198.
- (37) *Ibid.*, p.203.
- (38) *Ibid.*
- (39) *Ibid.*, p.205.
- (40) *Ibid.*, p.207.
- (41) *Ibid.*, p.211.
- (42) L. Wolff, *Las Evaluaciones Educativas en América Latina: Avance Actual y Futuro Desafíos*, Documento No. 11, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, Julio 1998, p.23.

### **III. PROPUESTA A UNA REFORMA ESTRUCTURAL DEL SISTEMA EDUCATIVO ECUATORIANO**

#### **3.1 MARCO JURIDICO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL**

Una reforma educativa debe ajustarse al marco institucional vigente por ello todo cambio debe comenzar por una nueva definición de educación en la constitución política del Estado. La reforma educativa se da en dos planos: pedagógico y financiero. La economía de la educación hacia la eficiencia y la equidad en al provisión de servicios públicos involucra temas de política fiscal como asignaciones presupuestarias, recaudación tributaria, manejo de costos administrativos y de personal docente, inversiones en infraestructura; temas de crecimiento económico a partir de la inversión en capital humano que garanticen alta rentabilidad social, produzcan externalidades positivas para la sociedad, provean mano de obra calificada, se genere innovación tecnológica y mejoren los ingresos individuales en un ambiente

de competencia; y temas de economía del bienestar sobre roles del Estado y sector privado, la disyuntiva eficiencia económica y equidad distributiva y pobreza.

A inicios del año 1988 partíamos con una visión de la educación en la constitución política como un nivel primordial del Estado el cual asumía toda la responsabilidad de una educación oficial gratuita en todos los niveles pero que en la práctica no era tan gratuita porque la insuficiencia de fondos públicos atrasaba el pago de sueldos del magisterio, las construcciones escolares no podían estar en óptimo nivel, cada institución escolar cobraba adicionalmente por conceptos lícitos e ilícitos a fin de cubrir déficits internos o producir dolos financieros por la mala remuneración al sector como uno de los motivos. La incapacidad del Estado para mantener la gratuidad, manejar administrativamente el crecido Ministerio de Educación y filiales, y garantizar una óptima calidad al mismo tiempo se tornaron objetivos imposibles de cumplir. Una mejor educación implicaba para unos hacer sacrificios económicos para optar por educación privada mientras que ante el conformismo de recibir una mala educación que no mejoraría ingresos futuros un sector de la población decidía retirar a sus hijos para incorporarlos al trabajo prematuro a fin de contribuir al mantenimiento de la familia. Aparte de la escolaridad la educación tiene costos ocultos como son el transporte, uniformes, útiles, alimentación y el costo de oportunidad para las familias pobres.

En medio de la crisis del Estado y el aumento de importancia de las actividades privadas, el Ecuador pasa de una visión paternalista a una visión económica de

participación social. La economía se define en la nueva constitución al igual que en la anterior como un sistema social de mercado (artículo 244) y desaparece la mención de justicia social vinculada al socialismo. La justicia social implicaba el derecho de los empobrecidos a recibir su contribución al capital a través de la redistribución sin que esto implicara rendición de cuentas; lo que recibieran sea que lo utilizaran bien o mal era de su propiedad. En este contexto la devolución de recursos del rico al pobre por el Estado justificaba seguir gastando en repetidores y desertores del sistema. A fin de cuentas los defensores de este modelo era el magisterio presidido por el MPD que era el primer beneficiario económicamente hablando del subsidio a la oferta de un tipo de educación cuya ración individual es de mala calidad y donde los receptores no tenían voz para exigir lo contrario.

La nueva constitución introduce que la economía en su organización y funcionamiento de guiarse por los principios de eficiencia como decía en la anterior pero añade la solidaridad, la sustentabilidad y la calidad para una vida digna y equitativa entendiendo equidad como accesibilidad a las mismas oportunidades. Con la solidaridad la responsabilidad ya no es absoluta del Estado, se permite el aporte económico de personas naturales y jurídicas a cambio de beneficios tributarios (artículo 72) y se estimula la autogestión comunitaria de padres de familias, alumnos, maestros y la comunidad local dentro de estrategias de descentralización y desconcentración administrativa, financiera y pedagógica (artículo 68). La educación pasa a ser entonces deber inexcusable no sólo del Estado sino también de la sociedad y la familia y el gasto que haga el Estado será convertido en “Inversión Pública” que

según la teoría del capital humano inversión en educación sólo lo es cuando reporta tasas de rentabilidad positivas pero en las condiciones actuales el gasto infructuoso es rentabilidad negativa. Así la educación se inserta en el marco económico de una sociedad que culturalmente debe asimilar los principios de eficiencia y calidad en el aprendizaje que da la competencia y no las corruptas formas de influencia, o sobornos propios del actual sistema.

Si decimos que la economía debe ser sustentable a largo plazo y que la educación es sensible al manejo económico de los gobiernos, entonces la nueva constitución resalta que un objetivo de la economía es el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos (artículo 243, literal 2), que le compete al Estado el mantenimiento de la política fiscal disciplinada (artículo 244, literal 9), que no se podrá financiar gastos corrientes mediante endeudamiento público y que el presupuesto del Estado una vez aprobado, el Ejecutivo no puede en su ejecución incrementar gastos sin la aprobación previa del Congreso a manera de control fiscal (artículo 258, c). Este contenido sale de la propuesta del Banco Mundial que se recoge en una publicación con motivo de la última Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social, donde plantea una gestión económica acertada incluyendo por un lado estabilidad macroeconómica y los incentivos de precios, y por otro lado las políticas estructurales entre las que señala para nuestro interés la reestructuración del gasto público.

El orden sería disciplina fiscal y monetaria, luego se logra un entorno económico equilibrado y en tal entorno los incentivos económicos son más eficaces.

La mayor parte de los países reconocen que para lograr crecimiento sostenido es necesario estabilizar la inflación y mantenerla en un nivel bajo, y además, que sea viable la situación de los pagos externos. Para ello se debe evitar que existan déficits cuantiosos en la cuenta corriente de la balanza de pagos, déficits insostenibles en el presupuesto público, cantidad excesiva de dinero y aumento del crédito. A menudo la disminución del déficit fiscal requiere que se tome acción en dos frentes, vale decir, que se eliminen los gastos superfluos y que se perfeccione el sistema de recaudación de impuestos de los ingresos nacionales (1).

El mismo informe, dice que el Estado debe ocuparse de aquello en lo que es más eficiente y dejar que las fuerzas del mercado asignen la mayor proporción de recursos. El mercado satisfaría los deseos y aspiraciones de los ciudadanos evitando la necesidad de una amplia capacidad administrativa de los gobiernos. El gobierno debería centrarse en las actividades que realiza con mas acierto, así se ocuparía de la ley y el orden, de la seguridad nacional y un entorno para la inversión dejando al sector privado aquello en que es eficiente. Intervendría para corregir las imperfecciones de los mercados mientras se requiera. Pero en las áreas como la salud, la educación, la infraestructura física, la investigación y extensión agropecuaria, y la protección de los miembros de la sociedad que son débiles y corren peligro, debe haber una combinación juiciosa de la participación pública y privada dada la característica debilidad de la capacidad administrativa de los gobiernos en los países en desarrollo. Tal repartición no se contempla en la ley. En la nueva constitución vemos una misma estructura del sistema educativo, en cuanto a la responsabilidad del Estado pero aceptando ayudas del sector privado o de participación ciudadana. No hay la intención de reducir el tamaño del Ministerio, de asignar rentas a la demanda a través de subsidios por alumno que puedan ser administrados por municipios y

ofrecidos a las escuelas o instituciones que tengan mejor desempeño escolar en el año. No hay aún conciencia de mercado, de competencia y de asignación eficiente de recursos. Paladines al hacer una propuesta para la administración financiera en la educación señalaba en 1988:

No obstante, el uso racional de los escasos recursos existentes, o la administración adecuada de abundantes recursos financieros, jamás podrá ser eficiente sin una completa reorganización de los procesos administrativos y financieros (2).

Hablamos de un eterno 30% que ni se ha podido dar y que no debe fijarse sino estar condicionado a las necesidades por un lado y a las posibilidades por otro lado. Se insiste en el subsidio a la oferta, a la producción estatal de educación, a mantener un magisterio en las condiciones anteriores. Se introduce la rendición de cuentas a la sociedad sobre la calidad de la enseñanza (artículo 70) y la garantía de la estabilidad a los docentes a base de su evaluación del desempeño (artículo 73) junto con un sistema nacional obligatorio de admisión y nivelación en el nivel superior (artículo 77), sin que esto sea una realidad todavía. Se sugiere que continúen las asignaciones presupuestarias a las Universidades (artículo 76) garantizándole el Estado su financiamiento con incrementos anuales y obligatorios según el crecimiento de ingresos corrientes totales del gobierno central, aunque éstas pueden crear fuentes complementarias de financiamiento (artículo 78). Es notorio que la educación superior haya procurado explicitar la obligación sobre sus rentas como decir la imposibilidad del retardo injustificado de sus rentas y que no haya mención parecida para los otros niveles. El Banco Mundial ante la experiencia fiscal dice:

La asignación de recursos continúa siendo incremental ya menudo para propósitos determinados y sobre ella ejercen más influencia los cálculos de índole política que las consideraciones económicas. Con frecuencia, se satisfacen las demandas de los grupos organizados, clamorosos y notorios, que habitualmente no son los pobres y se sacrifica la atención a los grupos más necesitados como por ejemplo, el de los niños que no tienen acceso a la escuela primaria y a los programas de inmunización. Además la tremenda inercia institucional y política es causa de que los programas y proyectos que ya no tienen utilidad continúen recibiendo fondos (3).

El gasto público se debería traducir para el Banco Mundial en inversión de servicios sociales básicos como educación primaria, atención primaria de la salud, agua potable, saneamiento, nutrición y planificación familiar por sus grandes externalidades privadas y sociales. Sugiere liberar gasto público militar para dedicarlo a servicios económicos y sociales esenciales como ocurrió en los países desarrollados luego del fin de la guerra fría. La paz con el Perú estaría dentro de éstos lineamientos de reducción del gasto militar para transferencia de recursos a otros sectores económicos y sociales si se logra reducir la presión por fondos.

La nueva constitución contempla que la economía se organiza con la coexistencia y concurrencia de los sectores públicos y privado no como contrapuestos sino como complementarios. Queda explícito que el Estado será responsable de la provisión de servicios públicos bajo principios de eficiencia y calidad entre otras cosas, prestados directamente o por delegación, con la posibilidad de que no atienda su producción y solo de su financiamiento (artículo 249). No menciona la provisión de educación como servicio público. Sin embargo, asume la gratuidad de la educación pública hasta el bachillerato (y la obligatoriedad hasta el nivel básico o la escuela de 10 grados) asignando adicionalmente subsidios específicos a estudiantes en situación de extrema

pobreza (artículo 67). Se le asigna del presupuesto general del Estado no menos del 30% de los ingresos corrientes totales del gobierno central de donde recibirán ayuda la educación fiscomisional, la particular gratuita, la especial y la artesanal, pudiendo contribuir los organismos del régimen seccional autónomo con las entidades públicas y privadas (artículo 71). La carga presupuestaria sigue siendo alta. La eficiencia económica en la educación se logrará introduciendo las fuerzas del mercado y creando incentivos correctos de la competencia.

### **3.2 LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA**

La nueva constitución contempla la descentralización y la desconcentración a través de planes anuales que el gobierno nacional debe elaborar y presentar al congreso nacional (disposición transitoria 32).

El Estado impulsará mediante la descentralización y la desconcentración el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza. El gobierno central transferirá progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional. Desconcentrará su gestión delegando atribuciones a los funcionarios del régimen seccional dependiente”(artículo 225) (4).

Si bien la presente constitución no modifica el estado actual de la administración escolar central para tranquilidad de los partidos de izquierda que participaron en su elaboración y se garantiza entre líneas la estabilidad de la burocracia, este artículo deja en manos de los siguientes gobiernos la decisión política de descentralizar la educación al decir en el siguiente artículo que las competencias del gobierno central

podrán descentralizarse advirtiéndole que para ello “no podrá haber transferencia de competencias sin transferencias de recursos equivalentes ni transferencias de recursos, sin la de competencias” (artículo 226). Además en el mismo artículo se establece que si una entidad seccional en capacidad operativa de asumir una competencia, al solicitar la descentralización, esta será obligatoria para el Estado. Entonces todo es una posibilidad y queda en manos de los gobiernos según la línea política que tengan y el manejo político que hagan cuando este en disputa una competencia dada las condiciones de las partes interesadas.

Paladines señala que cada vez que aumenta el número de establecimientos, profesores y alumnos, el aparato burocrático encargado de administrar el sistema crece también e inclusive en forma desproporcionada. En la educación tal como en otras áreas de la educación pública el crecimiento vertiginoso no ha significado ganancias en agilidad, tecnificación y buen servicio. El problema más grande de todos en la administración educativa ha sido la centralización que, “pese a los esfuerzos realizados para desmantelarla continúa dominando el manejo del aparato administrativo” (5).

El reglamento (general de educación) vigente no ha intentado ningún proceso de reforma administrativa. En algunos casos aún las denominaciones resultan discutibles; pero más todavía el mantener y aún crear dependencias cuyas funciones se duplican, se entrecruzan o no están claramente definidas o que, en todo caso, complican el manejo de un sistema ya de por sí tendiente a la hipertrofia. Pero esta abundancia de organismos no favorece tampoco la descentralización administrativa. No se olvide que todos ellos pertenecen al nivel central, con competencia nacional y ubicados en la capital del país, lo cual ha sido tradicionalmente, en la administración pública ecuatoriana un factor que estimula más bien la lentitud, la incapacidad y la corrupción (6).

Como se observa no se llegó a una voluntad manifiesta de una reforma administrativa de la educación y se deja como opcional a cada gobierno cumplir en cualquier sentido políticamente las presiones de la burocracia y del MPD para mantener el personal y el sistema tal como está. La descentralización se maneja en términos políticos pero no en términos económicos de eficiencia, esto es reducción de la carga presupuestaria de una administración inútil o innecesaria. Tal como está la ley se podrían delegar competencias con asignaciones presupuestarias pero no se dice que se reduce personal para transferir responsabilidades. Así la ley, la descentralización implica mayores presiones fiscales. Como se dijo en el primer capítulo las ventajas de la descentralización se dan en el plano político, fiscal y económico pero nuestra ley sólo alcanza las ventajas políticas sin una visión definida ni una voluntad expresa, es una idea y una posibilidad pero nada concreto.

El Ministerio de Educación bajo la dirección del Dr. Wladimiro Alvarez Grau, según un proyecto de descentralización educativa espera extender un sistema autónomo de educación desarrollado desde el 31 de octubre en Chibuleo. En tal lugar se conformó el consejo de red con 6 escuelas bilingües de la zona para desarrollar para impulsar el desarrollo de 1500 niños que no sólo reciben instrucción académica sino que también clases de agricultura, ganadería y costura tanto para hombres como para mujeres junto a un proyecto de ecoturismo. Así, esta escuela rural de Chibuleo en diciembre se convirtió en centro matriz con el objetivo de mejorar la educación básica de 10 años. En el consejo de red, participan 4 representantes de los padres de familia, los miembros de los cabildos de cada comunidad y los profesores con voz y voto de tal

forma que la comunidad está integrada en beneficio de sus hijos. Para Enero esperan recibir la primera transferencia de fondos para ser realmente autónomos. Con tal poder administrativo pueden convocar a concurso público la contratación de profesores sin acudir a la Dirección Provincial de Educación. Para Alvarez Grau se trasladarían atribuciones y facultades propias del ministerio de educación, como la gestión, orientación, administración de los recursos a las unidades operativas de la educación que son las aulas escolares. Los padres de familia ante el consejo educativo de cada escuela o colegio tienen que asumir el derecho y deber de controlar que se cumplan los programas de estudio que también lo hará el ministerio. Los padres de familia, profesores y representantes estudiantiles tendrán el derecho y la obligación de administrar los recursos que les envíe el Estado. Controlarán el cumplimiento de horarios de los profesores y velarán por la adecuación apropiada de los locales, la rehabilitación de ellos, canalizar recursos y recolectar más recursos si es necesario. El Estado se limitará a: elaborar los planes de estudio, controlar el cumplimiento de los planes de estudio y entregar los recursos económicos. Se parte del área rural hacia el área urbana porque sufre de mayor distanciamiento del centro de las decisiones y sufre menores niveles de calidad. Requiere este plan la capacitación especial de maestros, de los padres para que sepan como administrar los recursos y controlar su administración.

Para su extensión se crearán redes de educación que estarán integradas por 20 unidades educativas, jardines de infantes, escuelas y colegios, que tengan una identidad cultural común y que pertenezcan a una zona geográfica en la que puedan tener contacto vehicular en menos de una hora o a pie en no más de tres horas respecto al plantel central. Con esto se busca generar apoyo mutuo y una administración común para los planteles miembros de la red. Las redes educativas estarán dirigidas por los consejos de red, que serán integrados con representación

equilibrada de los sectores comprometidos, elegidos democráticamente por cada sector. Así, en un consejo de red habrá tres representantes de los docentes, tres representantes de los padres de familia y un representante de la comunidad quienes nombrarán un director de la res, que se integrará al consejo con voz, pero sin voto (7).

Hay ventajas adicionales como el hecho de que la autonomía incidirá sobre el currículum básico y los estándares de calidad para cada nivel, porque cada red podrá adaptarlo a las necesidades de la zona. Se espera que en cuatro años se formen 150 redes en las áreas rurales y recién al quinto año, “se vería la posibilidad de iniciar un programa similar en las áreas urbanas”. Por ahora el modelo de autonomía de la educación se aplica en las áreas urbanas marginales por medio de programas como el PROMECEB y EB-PRODEC que se sostienen con créditos del BID por 45 millones de dólares más 5 millones de la contraparte nacional; y otro proyecto para el área urbano marginal que se ejecutará “una vez que se apruebe el préstamo de 60 millones de dólares del Banco Mundial”. Por ahora el BID está financiando la etapa de difusión de este modelo, la puesta en marcha, la capacitación y formulación de planes estratégicos, y el Ministerio mantendrá las asignaciones presupuestarias que no serán manejadas por las Direcciones Provinciales de Educación sino por cada red para pagos de personal docente y administrativo, para materiales y mantenimiento.

El Dr. Grau enfatiza que es éste un modelo de autonomía, es decir acentúa el aspecto político de la descentralización en términos de democratización. Esencialmente es un proyecto rural y urbano marginal para los proyectos pilotos, pero no afectará a la zona urbana ni a la totalidad de los sectores urbano marginales. No es por lo tanto un plan nacional, son proyectos experimentales. No hay entonces descentralización del

sistema sino un experimento aparte de la estructura del Ministerio. Los economistas hablan de descentralización como el funcionamiento de una economía de mercado, donde se acercan demandantes y oferentes. El Estado como regulador del mercado genera la competencia y compensa las inequidades. En educación el objetivo principal es que el Estado proveedor como financiador y al mismo productor no puede seguir haciéndolo como lo ha hecho en el pasado. Produce una educación de mala calidad y no es precisamente por falta de planificación. Quince años de reformas y aún no consolidamos nada. El problema está en un Ministerio con burocracia crecida y un magisterio que representa una alta carga presupuestaria. Pero nadie menciona este hecho. Todo sigue igual. Con este sistema realmente se multiplican dependencias de supervisión, funcionarios de control y capacitadores para administradores, de tal forma que en lugar de reducir costos suben porque se mantienen dos sistemas a la par.

Específicamente sobre el modelo de autonomía, es un modelo que desea transferir poder y fondos directamente al grupo directivo, hecho que se presta para corrupción dado que por un lado se maneja directamente el dinero y si aún centralizadamente no se ha podido seguir una fiscalización y enjuiciamientos a malversación de fondos tendríamos una multiplicación de posibles casos. Las decisiones son de todo el grupo y se presta a manipulaciones y presiones de grupos al interior y fuera de él. No tiene libertad de acción el director de la escuela sino que estará condicionado a esperar consenso del Consejo. La propuesta en éste sentido sería, reducir el tamaño del Ministerio en primer lugar con una planta básica de personal seleccionado por

concurso de méritos, y eliminar con la compra de renuncias al resto. Tecnificar la administración de tal manera que no sea necesario mas empleados al interior. Aún así se enfrenta con las prebendas de los servidores públicos. Si se descentraliza hasta que los consejos decidan las reparaciones, debería desaparecer la Dirección Nacional de Construcciones Escolares y contratar en el sector privado a la mejor oferta cuando sea necesario construir.

El objetivo es reducir el gasto corriente del Ministerio sobre todo el de remuneraciones. La descentralización administrativa implica reducción de personal administrativo, cuya labor debe realizarla alguna entidad como los municipios que estarán en capacidad de crear tributos correspondientes con el servicio que dan en cada jurisdicción. Luego, el Ministerio de Educación canaliza fondos a los Municipios hacia cada establecimiento escolar subsidiando la demanda. Los padres de familia, a partir del servicio de información de la calidad de los establecimientos según una evaluación nacional de las instituciones optará por alguna de ellas y cada institución establecerá unas condiciones de ingreso según exámenes a cada aspirante deseando que ingresen los de mayores condiciones y pudiendo rebajar de grado a quien no esté en condiciones. Cada escuela recibe un subsidio por alumno y concede un porcentaje adicional por buen rendimiento promedio de los alumnos en lo académico. Hay incentivos de la escuela por no recibir alumnos de bajo nivel por un lado, segundo cada padre tiene incentivo por un cupo en una escuela de buen nivel y en la elección escolar manifiesta sus preferencias. Cada padre de familia está motivado a que su hijo logre ingresar a una buena escuela porque en la siguiente

etapa cuando haya evaluaciones de ingreso a la Universidad podrá acceder a las mejores. El estímulo final es que si pasa por todo el sistema exitosamente, el mercado de trabajo va a preferirlo y puede aspirar a mejores ingresos como profesional. Solo ocurre esto si hay una cadena de evaluaciones, y se acepta como lícito el ser desplazado.

Cada padre de familia decide donde poner a sus hijos, asume las condiciones de cada escuela y si ingresa su representado el gobierno a través de los Municipios asigna subvenciones y dentro de cada colegio su administración se arregla financieramente con lo que tiene y decide incrementar fondos al interior bajo el liderazgo de un director que tiene autonomía para funcionar, pero debe rendir cuentas y ser reelegido por el un Consejo de profesores, padres, alumnos. En ésta propuesta, el Ministerio pierde la responsabilidad administrativa, asigna un monto por alumno, los Municipios manejan la contratación de individuos por resultados no por “cartones” como se ha hecho hasta ahora. La contratación responde al libre mercado, los mejores se quedan y los que no dan resultados desaparecen. En Ecuador se habla de supervisión dentro de la estabilidad, por lo cual no hay incentivos. El centro con alto rendimiento, reparte la asignación adicional entre su personal pues ser mejor significa ganar más.

El director del centro debe ser elegido igualmente no democráticamente sino por competencia pedagógica y administrativa. No debe resultar una carga capacitar administradores. Cada aspirante a Director debe financiar su propia capacitación. Es un sistema donde cada cual manifiesta su preferencia, donde la eficiencia es premiada

y la ineptitud rechazada. Nadie obliga a nadie y las familias reciben mas bien el beneficio directo que los recursos de manera directa. Hace falta un modelo nacional de descentralización educativa, no proyectos experimentales con mas endeudamiento. Falta decisión política para hacer los cambios trascendentales en el país. No se toca a la burocracia, no se cambia de un subsidio a la oferta al subsidio a la demanda, el poder del MPD se mantiene, se financian proyectos con mas deuda, se piensa en la posibilidad de un quinto año cuando el gobierno fenece para pensar en descentralizar la educación urbana lo cual es ilusión a menos que sea reelegido el actual presidente en las próximas elecciones. Al terminó del presente gobierno, habrá sido un buen intento, que no transformó las estructuras del sistema.

### **3.3. LA FINANCIACION DE LA EDUCACION**

La reforma de la educación se inserta en sistemas que están fuera del hecho educativo mismo, a saber primero las condiciones de un entorno macroeconómicos estable a fin de que no se produzcan los desequilibrios que comprometen la sustentabilidad de una política social, y segundo una política fiscal sana fruto de una buena recaudación tributaria tanto como de un sobrio manejo de los gastos. Ninguna de las dos situaciones existe a fines de la década de los 90 y aunque con el gobierno de Sixto Durán se dieron las condiciones para una etapa distinta a la década de los 80, la aparición y persistencia del déficit presupuestario no ofrece condiciones para hablar de una reforma educativa en el Ecuador que contemple mas allá de lo pedagógico uno financiero. Hasta el presente se ha hablado de una Reforma

Curricular que contó con la oposición del magisterio bajo el argumento de que ellos no tienen que aprender de los técnicos colombianos que la asesoraron y que en Ecuador hay personal capacitado para diseñar los cambios. Frente al poder que tiene el MPD, el Ministerio ha emprendido cambios aislados que no afectan al corazón del sistema. Si en lo pedagógico se han hallado resistencia mas resistencia hay cuando se habla de privatización o de concesión de la producción de servicios públicos.

Una reforma de la financiación comienza desde la concepción de se tiene de la economía. Si a pesar de la nueva constitución seguidos bajo los criterios socialistas de que el Estado debe restituir al proletariado lo que el capitalista le quita en la apropiación de su trabajo por lo cual se grava las actividades productivas para garantizar una educación gratuita como derecho, agravaremos la crisis presupuestaria del sector. Si bien la suprema ley habla de la eficiencia y la calidad de la educación, no se ha dado paso al mercado en el sentido de que no se admite primero que la educación no es un bien público puro, de tal forma que el deber del Estado no es fundamental sino condicional en la medida que su gasto constituya una inversión sujeta a rentabilidad. Si la rentabilidad es baja, retirar fondos. Que para tal efecto, el Estado estimula primero la participación privada en la provisión de educación, para decidir cuanto debe ofrecer de educación pública. Luego, proveer como financiar la educación únicamente básica o la escuela de 10 grados y programar una reducción progresiva de fondos para las Universidades a favor de los otros niveles. Que del grado 11 en adelante haya un mercado de financiación de la educación, así el juicio intervendría en la elección de la carrera más conveniente y los interesados indagarían

en las carreras mas remuneradas o en aquellas donde hubiere demanda del mercado, a menos que la solvencia familiar desenvolve sin importarle el mercado de trabajo. Así no habrá profesionales universitarios que trabajan de taxistas o comerciando licores por ejemplo. Decide primero si estudia o trabaja dependiendo de a qué se va a dedicar. El mercado de trabajo envía la señal y así como cada Banco estudia la rentabilidad de un proyecto antes de conceder el crédito, ha de estudiar la factibilidad de un título para financiarlo. Estudiar debe ser una elección en función de la rentabilidad de una carrera.

Cuando opera el mercado, habrá por un lado quienes puedan financiar su educación y quienes no lo puedan hacer. El Estado en la educación básica atiende a quienes no la pueden financiar, lo cual no es comprobado. Resulta que existen padres que prefieren escuelas públicas no por lo buenas que son, sino por evitar un gasto dado que no valoran un mayor nivel, participando de la asignación aunque estarían en condiciones de pagarla. Por otro lado, a ciertos padres no es rentable gastar en los costos ocultos de la educación y pagar el costo dado si consideran que por su realidad no encontraran trabajo sus hijos ni mejoraran sus ingresos. Debe haber incentivos de beca que pueda cubrir lo que el padre sacrifica, no por necesidad económica sino por rendimiento escolar de manera condicional. Todos sujetos al condicionamiento de su rendimiento. El hecho de ser pobre, no implica conmiseración, sino mas bien desafío de superación que puede ser premiado. El gobierno si quiere incentivar la educación técnica en el diversificado puede conceder becas a quienes deseen competir por ellas. Igualmente dado que no es tan rentable estudiar para docente, el gobierno puede

incentivar a quienes deseen dedicarse al magisterio con becas condicionadas al rendimiento. En resumen, se deja que el mercado funcione y cuando se considera algo positivo para el país o se quiere compensar por equidad, el gobierno crea los incentivos correspondientes. Pero para ello, debe interactuar el mercado de trabajo y el mercado de educación por un lado y el Estado debe reducir dependencias, introducir tecnología en su administración y convertir el mayor presupuesto posible en asignaciones individuales por alumno.

La financiación de la educación sufre el problema del alto porcentaje en gasto corriente y remuneraciones. Un informe televisado mencionaba que en los países en desarrollo de cada 100 dólares asignados, solo 6 recibía el beneficiado de los programas sociales a causa de la burocracia. Si el Ministerio se queda con una planta reducida y mejora su administración, podría del presupuesto para pago de maestros, convertirlo en subvenciones individuales por alumno que sería entregados a los Municipios quienes los distribuyen a los colegios de la jurisdicción según el número de alumnos. Cada administración escolar al interior se arreglará para financiar sus gastos. Será el liderazgo del director el que mantenga el alto nivel de la escuela, la cooperación de los agentes, y organice al interior el mejoramiento continuo. Las mejores escuelas recibirían un porcentaje adicional por los buenos resultados. La descentralización administrativa y financiera por un lado debe significar reducción de la carga presupuestaria y por otro lado no implica que los padres de familia tengan que manejar los fondos, ni que el gobierno deba producir educación. Son conceptos que no se han considerado por los vientos de reformas.

Un sistema de subsidio a la demanda es la existencia de voucher u órdenes para comprar educación, que son documentos concedidos por el Estado y concedido a los padres de familia para que lo hagan efectivos en la institución que ellos prefieran. 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. Pueden canjearse en instituciones públicas donde le cubrirá completamente o en instituciones privadas pagando la diferencia. Revelaría las preferencias de las personas y haría cerrar a las instituciones ineficientes que no tendrían demanda de servicios. En éste caso, los establecimientos no tendrían garantizada su existencia y dependerían no ya de una asignación por alumno canalizada por el Municipio y más bien deberían trabajar por ganarse esos vouchers, 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. En nuestro País, debido a la escasez de escuelas y colegios públicos, los sistemas modernos de educación en donde el padre de familia elige la institución educativa pública para matricular a sus hijos, no tendría mucho efecto, pues no habría mucho de que escoger, por lo tanto, se elimina la competencia entre las instituciones públicas por captar alumnos como se hace en otros países, pues en nuestro caso, a las instituciones públicas no les hace falta competir para estar abarrotadas de alumnos.

Una de las alternativas para poder tener control sobre la calidad de la enseñanza, es a través de la evaluación del desempeño docente que se realiza ya desde los años 70 en Estados Unidos y cuyos objetivos son mejorar la calidad de la oferta educativa al

reconocer vía estímulos económicos a los maestros que se destacan en el trabajo que realizan dentro del aula de clases, así como también el que desempeñan en apoyo a actividades académicas, el esfuerzo constante por mantenerse actualizados y mejor preparados para elevar el nivel académico de los planteles donde trabajan y castigar a su vez con la separación del maestro de la institución educativa cuando los resultados de la evaluación lo ameriten. La experiencia de Durango puede ser significativa para nosotros:

Para evaluar la calidad en el desempeño de la docencia se deberán considerar aspectos como niveles de aprovechamiento obtenido por los grupos a los que el maestro les imparte clase. En este aspecto se tomarán en cuenta los índices de reprobación, los niveles de calificaciones, los índices de deserción de los grupos. Para verificar que los resultados anteriores tengan validez, se programarán evaluaciones que se aplicarán aleatoriamente a alumnos de dichos grupos. Se considerará el avance que el grupo logró de los programas establecidos en cada materia, verificándolo con los exámenes aplicados. Se considerará el mayor grado académico que el maestro pueda acreditar con copia de los documentos correspondientes, tomándose en cuenta también diplomados y cursos de especialización. Se tomarán en cuenta la puntualidad con que asistan, no solamente a su clase, sino también a todas las actividades que se desarrollen relacionadas con sus materias, así como también la puntualidad con que se entregan las actas de evaluación. Participación en cursos, seminarios, congresos y otras actividades que contribuyan a la superación y actualización del maestro. Se tomará en cuenta el tiempo que el maestro haya dedicado a la docencia. Considerando las posibilidades económicas, la premiación a los maestros puede ser de 1 a 2 salarios de 30 días (8).

Un elemento que trae dificultades financieras es la forma en que está redactada la ley de carrera docente. Si bien la nueva constitución contempla la garantía de estabilidad a base de la evaluación del desempeño no se menciona resultado y el Estado sigue siendo el empleador, por lo cual no hay liberalización de fondos. Mientras no exista cambio alguno en la ley, la actual Ley de Carrera Docente es proteccionista del gremio independiente de los resultados. La ley de Carrera docente del Ecuador se caracteriza por ser caduca e inapropiada para buscar mejoras de la calidad de la

educación a través del magisterio, pues dicha ley busca en términos generales, proteger al profesor de su trabajo y en ninguna parte habla de alguna evaluación al desempeño docente.

En países donde la educación es privilegiada, los ascensos de los profesores sólo son sobre la base de los resultados obtenidos de una estricta evaluación de resultados, en los cuales sus alumnos son evaluados con exámenes estandarizados. En el Ecuador, los ascensos son de acuerdo al tiempo de servicio, y a los títulos o diplomas que el maestro puede obtener al asistir a un curso de mejoramiento profesional, sin evaluar realmente la calidad de su enseñanza y lo más importante, si es que está dando frutos. De acuerdo a la ley ecuatoriana, el maestro no puede ser destituido por mal desempeño o por falta de resultados, sino únicamente por razones muy obvias como conducta inmoral, inasistencia injustificada, etc. De esta manera no hay ningún motivo para que el maestro intente mejorar, pues de eso no depende su puesto ni su ascenso, sino del paso de los años como profesor. Esta ley evidencia un claro proteccionismo a favor del maestro y no lo incentiva para mejorar.

Finalmente, una contribución del sector privado pueden ser la creación de vouchers por alumno a manera de beca, financiando la educación en sectores deprimidos. Sin embargo la constitución sólo habla de aportes en infraestructura, mobiliario y material didáctico. Por otro lado la autogestión comunitaria esta garantizada en la nueva constitución y los mismos padres pueden organizarse para aportar con capital o trabajo para la construcción, y mantenimiento de centro escolar, en la preparación de

alimentos u otras tareas de beneficio inmediato para el sector. De esta forma se alivia la carga presupuestaria y poco a poco va desapareciendo el esperar en el Estado, para pasar a organizaciones de interesados en la resolución de necesidades y provisión de servicios para la comunidad.

### **NOTAS DEL CAPITULO 3**

- (1) Banco Mundial, *Fomento del Desarrollo Social*, Washington, EE.UU., p.13, 14.
- (2) C. Paladines, *Ecuador: Entre la Utopía y la Realidad*, CORDES, p.225.
- (3) Banco Mundial, Op.Cit., p.16.
- (4) *Constitución Política del Estado*, Artículo 225.
- (5) C. Paladines, Op.Cit., p.128.
- (6) C. Paladines, *Ibid.*, p.131.
- (7) W. Alvarez, “La Comunidad Educa y se Educa”, *El Universo*, 27 de Diciembre de 1998, Primera Sección, p.5.
- (8) Programa de Estímulos al Desempeño Docente del Colegio de Bachilleres del Estado de Durango, en dirección electrónica <http://www.cobaed.mx/RREINTER.1>

## **CONCLUSIONES**

### **1. LA EDUCACIÓN NO ES UN BIEN PÚBLICO PURO.**

Todo bien público puro tiene dos características básicas: primero son indivisibles sus beneficios y segundo sus beneficiarios no pueden ser excluidos. De la seguridad nacional participan todos los ciudadanos por igual, porque que un individuo más no impide que el resto se beneficie en la misma proporción. No existe en el caso de la exclusión mecanismo algunos por el cual se impida que individuo participe de sus beneficios. En cambio la Educación, (no como la docencia sino como el hecho de que una población sea o esté educada) tiene beneficios individuales que causan externalidades a la población en general en aspectos de ciudadanía y democracia, salud comunitaria, vida económica y convivencia social por ejemplo. Por eso sus beneficios son indivisibles como en un bien público puro. Pero, sus beneficiarios pueden ser excluidos de participar en sus beneficios directos por ley, por precio o por razones técnicas. Si interviene el sector privado no tendría todo el incentivo ante la

presencia de externalidades, a menos que cobre por beneficios del consumidor directo y por las externalidades a consumidores indirectos. Su precio sería alto entonces. Por eso interviene el Estado, porque el precio discrimina y hay pérdida social de bienestar.

## **2. EL ESTADO DEBE INTERVENIR EN LA EDUCACION.**

Dado que no es un bien público puro, debe intervenir el Estado en la provisión de Educación. Bajo la tesis socialista el Estado interviene para devolver como derecho al trabajador una educación gratuita como justicia social para ser libre de la alienación del capitalismo y por lo tanto siendo derecho no rinde cuenta de lo que recibe. Bajo la tesis liberal nada es gratis en la vida y el Estado interviene en la provisión de educación por el beneficio que le podría representar hacerlo, recuperar costos y ganar una rentabilidad adicional. La tasa de rentabilidad individual es la suma de todos los gastos en educación durante toda la vida contra todos los ingresos futuros generados por dicha educación. La tasa de rentabilidad social es la anterior considerando además externalidades y subsidios. Mayor rentabilidad social hay en países en desarrollo que en los desarrollados, mas en la educación básica, mas en la educación de niñas y en la educación rural, que deben constituirse en prioridades del gasto público en educación.

## **3. QUE EL ESTADO PROVEA NO IMPLICA QUE PRODUZCA EDUCACION**

Producción es intervención directa que representa gastos corrientes en más del 90% y salarios en 85% promedio del gasto corriente total, porque la educación es aún intensiva en trabajo. En tal virtud, la capacidad para invertir en infraestructura es mínima y condiciona la expansión de la matrícula, amenazando los logros en materia de analfabetismo. Además, la producción se da dentro de un crecido Estado cuyo personal administrativo es mayor que el necesario y que crecerá cada vez que se expanda la matrícula. Los gastos de personal son demasiados y la remuneración de los docentes ha llegado a ser miserable. Bajo esta realidad el Estado se convierte en productor ineficiente que con un alto sacrificio social produce una educación de mala calidad, que no garantiza mejores ingresos y movilidad social para gran parte de la población resultando ser además inequitativos. ¿La ineficiencia en la producción lo capacita en producir?. Esto es materia de política económica.

#### **4. MAYOR GASTO NO IMPLICA MEJOR EDUCACION**

Esto se explica primero por la información anterior: (1) porque el gasto público es mayormente corriente y salarios, y aumento en ellos en nada beneficia al alumno, (2) porque el desarrollismo logró objetivos cuantitativos pero no necesariamente cualitativos, porque no integró la producción de educación al mercado de trabajo; (3) porque sin equilibrios macroeconómicos la política social no es sustentable; (4) porque en las pruebas estandarizadas de rendimiento escolar los alumnos de Ecuador están entre los menos aprovechados de la región. La administración del gasto es uno de los factores que explica escuelas con menor gasto producen mejor rendimiento en

sus alumnos. Una mejor educación es una educación de calidad. Calidad en la educación se entiende como el grado en que ésta es capaz de proporcionar los beneficios (de producción, consumo y externalidades). Calidad con relación al establecimiento escolar, mediría también el desempeño del establecimiento educacional: qué tan bien hace aquello para lo que es.

## **5. LA EDUCACION EN ECUADOR HA SIDO UN BIEN DE CONSUMO Y NO DE INVERSION.**

Es un bien de consumo porque presupuestariamente se asigna una cantidad predeterminada. Se debe gastar según la necesidad y según objetivos concretos en la producción de un bien. Cuando se parte de una cantidad hay incentivos para repartirse entre menos sin mejorar el sistema. Puede necesitarse más incluso o menos en algún momento talvés, buscando la eficiencia de hacer más con menos. En un inventario de necesidades, cada oportunidad se elige un aspecto desatendido y se proyecta cómo mejorarlo. Presupuestariamente para bienes sociales se recomienda que se atiendan proyectos y no fondos abiertos a fin de racionalizar el gasto. Es mejor demandar más gasto para mejorar la equidad, la calidad, o reducir la deserción, repetición que desear más dinero para gastar en lo mismo entre los mismos. Al final hay auditoría al proyecto y se evalúan costos y beneficios logrados. Invertir es asignar fondos en lo rentable, en partir de objetivos evaluables a fin de que el beneficiario directo sea el alumnado.

## **6. EL GASTO PÚBLICO EN EDUCACION NO ES EQUITATIVO**

Entiéndase como equidad no solo la igualdad de oportunidades de educación, sino también la igualdad de resultados en cuanto a participar de una educación de calidad que permita acceso al mercado de trabajo en iguales condiciones que otros que reciben educación privada, de tal forma que mejoren sus ingresos y se pueda romper el círculo de la miseria. Una educación gratuita que no garantiza mejor ingreso futuro es una inequidad con tasa de rentabilidad privada negativa porque para el pobre asumir el costo de oportunidad de tener un hijo mas trabajando con él y los costos ocultos de enviar diariamente a su hijo a la escuela es una pérdida, una injusticia y una infamia a su dignidad. No basta con tener el derecho, muchos mueren en la pobreza con el derecho de haber sido educados mal. No es equitativo entonces (1) por la calidad de la educación recibida, (2) porque el costo oportunidad del dinero invertido, (3) porque hay concentración sesgada de los fondos.

## **7. LA PRODUCTIVIDAD DEL MAESTRO ES BAJA**

Primero, está difundida la idea de que buen profesor es aquel que reporta alta tasa de repetición en sus alumnos. El más temido, el más difícil, el incomprendible. Sin embargo el mejor profesor es aquel que hace fácil lo difícil, que dosifica el saber por etapas según la capacidad de sus alumnos y los estimula mas allá de sus límites. Segundo, el deterioro de sus salarios los aboca a buscar mas trabajos en el mismo día, a relacionarse menos con el alumno, a tener menos horas de preparación de la clase, a

revisar sin mayor detalle las evaluaciones y dejarse llevar por subjetivismo. Tercero, una forma de compensar las malas condiciones de trabajo del profesor público es la seguridad que le da la ley de carrera Docente y Escalafón pues le garantiza independiente de su productividad o de los resultados en el aula, un ingreso adicional por antigüedad o por diploma logrado. Lamentablemente se presta a corrupción la legitimidad de los diplomas, la aprobación del ascenso en la lentitud del proceso, y la vinculación al centro de la decisión.

## **BIBLIOGRAFIA**

### **LIBROS**

1. BANCO CENTRAL DEL ECUADOR, *70 Años de Información Estadística*, BCE, Guayaquil, 1997, 135p.
2. BANCO MUNDIAL, *El Fomento del Desarrollo Social*, BM, Washington, 1995, 70p.
3. CEPAL-UNESCO, *Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad*, ONU, Santiago de Chile ,1992, 269p.
4. COHN Y GESKE, *The Economic of Education*, sf.
5. COMINETTI R. Y RUÍZ G, *Evolución del Gasto Público en América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile1998, 200p.
6. CORDEIRO J.L., *El Desafío Latinoamericano*, McGrawHill, Caracas,1995:320p.
7. CORDES BID, *Educación Crecimiento y Equidad*, Corporación de Estudios para el Desarrollo, Quito 1995, 311p.

8. DI GROPELLO Y COMINETTI, *La Descentralización de la Educación y la Salud*, CEPAL, Santiago, Chile, 1998, 252p.
9. LÓPEZ F., *Una Sociedad sin Privilegios*, IEEP, Guayaquil, 1997, 170p.
10. MANCERO A., *Educación, ¿Para Qué?*, Corporación Editora Nacional, Quito, 1977, 175p.
11. MARCHAN C., *Ecuador: Crisis, Ajuste y Política Social en los años 80*, Fundación Grupo Esquel, Quito, 1992, 134p
12. MEADE J.E, *La Economía Justa*, Ediciones Orbis S.A, Barcelona1, 1984, 320p.
13. MUSGRAVE R, *Hacienda Pública*, McGraw-Hill, México, 1992, 779p.
14. NASSIF R., *Pedagogía de Nuestro Tiempo*, Editorial Kapelusz, Buenos Aires, 1965, 174p.
15. PALADINES C., *Educación: Entre la Utopía y la Realidad*, Corporación de Estudios para el Desarrollo, Quito, 1988, 486p.
16. QUINTANA J.M., *Sociología de la Educación*, UTPL, Loja, 1980,424p.
17. STIGLITZ J., *La Economía del Sector Publico*, Bosch, Madrid, 1995
18. TOWARD J., *A Reseach Agenda On Private Provision Of Social Service*, Working Paper. 1991
19. VICUÑA L., *La Realidad Nacional en Cifras 1997*, Fundación Ecuador, Guayaquil, 1997, 170p.

## **REVISTAS**

1. Agenda El Desarrollo Ecuador Siglo XXI: *Educación*, Fundación Ecuador, Guayaquil,

2. *Boletín Estadístico Mensual del BCE*, Varios Ejemplares
3. Cuadernos de Políticas Sociales No 5, Políticas de Educación, ILPES-CEPAL,
4. *Cuentas Nacionales del Ecuador 1972-1995*, No 18- 1996, BCE, Quito, 294 p.
5. *Economics of Educacion Review*, Vol .10,No.2, Gran Bretaña, 1991.
6. *Estadísticas Fiscales No. 3*, Ministerio de Finanzas y Crédito Público, Quito, Ecuador.
7. *Revista de la CEPAL No. 56*, Santiago, Chile,1995.p.189.
8. *Revista de la CEPAL No. 63*, Santiago, Chile, 1997,p.160.
9. *Revista Persona y Sociedad*, Vol.XI No.2, Agosto de 1997, 191p.