

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE
CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR**

**PROGRAMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y
GESTIÓN DEL DESARROLLO**

**MAESTRÍA AUSPICIADA POR EL FONDO DE
SOLIDARIDAD**

**TEMA:
“EDUCACIÓN PÚBLICA FRENTE A EDUCACIÓN
PRIVADA EN ZONAS URBANO MARGINALES DE
GUAYAQUIL. ESTUDIO DE CASO EN LOS VERGELES”**

**AUTOR:
CARLOS ITURRALDE DURÁN**

**DIRECTORA:
ECON. NATALIE CELY M.Sc.**

**LECTOR:
DR. CARLOS ARCOS
ECON. ALISON VAZCONES M.Sc.**

QUITO, MAYO 2005

INDICE

INFORME EJECUTIVO	7
INTRODUCCIÓN	7
OBJETIVOS GENERALES Y ESPECÍFICOS	8
METODOLOGÍA Y MÉTODOS	9
BREVE PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN. 12	
CAPTITULO I. IMPORTANCIA DE LA EDUCACIÓN	15
1.1 INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES	15
1.1.1 Educación y crecimiento económico	19
1.1.2 Educación y productividad del trabajo	21
1.1.3 Educación y distribución del ingreso	22
1.1.4 Tasas de rendimiento de la educación	24
1.1.5 Educación, fecundidad y salud	26
1.1.6 Democracia y ciudadanía	26
1.1.7 Educación como Activo	27
1.2 EL ROL DEL ESTADO EN EDUCACIÓN	28
1.2.1 Educación y Gasto Público en el Ecuador: ¿Existe Inversión en Capital Humano?	31
1.3 DESIGUALDAD Y CALIDAD EDUCATIVA	35
1.3.1 Introducción	35
1.3.2 Desigualdad educativa	38
1.3.3 Calidad en la Educación	40
1.3.4 Cobertura educativa en el Ecuador	41
1.3.5 Calidad educativa	44
1.3.6 Oferta educativa	45
1.4 EDUCACIÓN PÚBLICA FRENTE A EDUCACIÓN PRIVADA	47
1.4.1 Introducción	47
1.4.2 Proveedores de educación: ventajas y desventajas	47
1.4.3 Elección de educación, competencia y libertad de la demanda	49
1.4.4 Subsidios a la demanda	53
1.4.5 Participación de proveedores privados con presupuestos públicos	56

CAPÍTULO II. ESTUDIO DE CASO: EDUCACIÓN PÚBLICA Y EDUCACIÓN PRIVADA EN LOS VERGELES	59
INTRODUCCIÓN	59
ACERCA DEL COLEGIO PARTICULAR GENERAL SMITH PATTON	61
ACERCA DEL COLEGIO FISCAL LOS VERGELES	64
CAPÍTULO III. PRESENTACIÓN DE INDICADORES	68
3.1 OFERTA EDUCATIVA	68
3.2 COBERTURA Y ACCESO A LA EDUCACIÓN	70
3.3 CALIDAD EDUCATIVA	70
3.4 LA DEMANDA DE EDUCACIÓN	71
Breve revisión de la función demanda de educación secundaria	72
CAPÍTULO IV. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN	76
4.1 OFERTA EDUCATIVA	76
4.1.1 Infraestructura	76
4.1.2 Tecnología	78
4.1.3 Salubridad	78
4.1.4 Seguridad	79
4.1.5 Acerca del usuario	80
4.1.6 Otros	81
4.1.7 Indicadores del plantel	83
4.1.8 Acerca del personal docente	84
4.1.9 Procesos educativos	86
4.2 COBERTURA Y ACCESO A LA EDUCACIÓN	87
4.2.1 Población no matriculada	87
4.2.1 Tiempo para llegar a la escuela y tipo de transporte	91
4.3 CALIDAD EDUCATIVA	92
4.3.1 Eficiencia del sistema educativo	92
Motivos de deserción	92
4.3.2 Eficacia del sistema educativo	96
4.3.3 Pertinencia del sistema educativo	99
4.3.4 Docentes y calidad de la educación	103
4.3.5 Otros factores que influye en la calidad:	105

4.4	DEMANDA DE EDUCACIÓN.....	106
4.4.1	Calidad de la educación: Beneficios futuros vs. costos	106
4.4.2	Acerca del núcleo familiar	115
4.4.3	El precio de la educación.....	118
4.4.4	Gustos y preferencias	120
CAPÍTULO V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....		129
CONCLUSIONES		129
Oferta de educación.....		129
Docentes:		131
Los procesos:.....		131
El contexto		134
Resultados.....		137
Demanda de educación.....		139
RECOMENDACIONES		144
Propuesta.....		145
BIBLIOGRAFÍA		154
ANEXOS		158

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Evolución del Gasto Social Total y del Gasto en Servicios Sociales Básicos	32
Desagregación del Gasto en SSB y su participación del en el Gasto total	33
Participación del Gasto en Educación Básica en el Gasto Total en Educación	34
Grado Promedio de Escolaridad	41
Porcentaje de estudiantes que conocen niños(as) del sector que no se han Matriculado. Causas de la deserción	87
Número de hermanos del alumno encuestado que no estudian y los motivos	89
Tiempo para llegar a la escuela y tipo de transporte	91
Proporción de encuestados que han desertado	92
Motivos de deserción	93
Proporción de alumnos que han repetido un año lectivo	93
Compañeros que desertaron el presente año y motivos de su deserción	94
Porcentaje de alumnos que vienen desayunando	105

ENCUESTA A PADRES

Disposición del padre a retirar del colegio a su hijo para que trabaje	106
Expectativas de los padres del alcance escolar de sus hijos culminado el Bachillerato	107
Asignaturas que los padres consideran que el plantel debe reforzar la enseñanza	107
Porcentaje de padres que consideran que lo aprendido en el plantel contribuye a la articulación productiva del alumnado	108
Comparación de la educación del plantel frente a la educación ofrecida en Guayaquil en general, desde la perspectiva del padre de familia.	108
Porcentaje de padres que cree que la enseñanza impartida por el plantel responde a la capacidad real de aprendizaje de su hijo	109
Evaluación cualitativa de los padres acerca de los procesos de enseñanza del plantel	110

ENCUESTA A HIJOS (ALUMNOS/AS)

Proporción de alumnos cuya preferencia por el colegio es mayor por la de trabajar	111
Principales elementos positivos del plantel desde la perspectiva del alumnado	111
Principales elementos negativos del plantel desde la perspectiva del alumnado	112
Proporción de alumnos satisfechos con lo aprendido en el plantel	114
Porcentaje de alumnos que aspiran ingresar a la universidad	114
Porcentaje de alumnos que considera que lo aprendido le ayudará a ingresar a cualquier otro plantel de la ciudad	115
Nivel de estudio del representante	115
Ocupación del padre	116
Ocupación de la madre	116
Persona con quien reside el alumno	117
Porcentaje de usuarios (clientes) que consideran justo el precio de la educación en relación con la calidad de educación recibida	118
Disposición de los padres a pagar más por mejor educación	119
Evaluación cualitativa acerca de la presión que representa sobre el presupuesto familiar el educar a sus hijos	120
Razones por las que considera que el colegio particular es mejor que el fiscal	120
Razones por las que considera que el colegio fiscales mejor que el particular	121-122
Revelación de gustos y preferencias del alumno en la elección entre planteles	122
Proporción de alumnos que consideran que la educación particular tiende a ser mejor que la pública y su justificación	124
Revelación de satisfacción con la enseñanza recibida en el plantel	125
Evaluación cualitativa del grado de satisfacción del alumnado	126
Procedencia del plantel en que el alumno encuestado cursó el periodo lectivo anterior	127
Revelación de satisfacción del usuario (cliente) con el grado de participación en el plantel	128

CAPÍTULO I: IMPORTANCIA DE LA EDUCACIÓN

CAPTITULO I. IMPORTANCIA DE LA EDUCACIÓN

1.1 INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES

Introducción

Décadas de estudio en diversas escuelas del pensamiento han señalado el carácter prioritario del desarrollo pero aun no hay consensos de cómo llegar a él. Sin embargo, encontramos que existen puntos que se los consideran condiciones necesarias para alcanzarlo y en los que parece existir un acuerdo. Uno de ellos es la Educación.

Así encontramos que Adam Smith, e incluso algunos estudiosos anteriores, analizaron los impactos de la educación en la producción, productividad del factor trabajo y nivel de rentas⁵, no sólo en el ámbito individual, sino también colectivo o social. Debido a la existencia de estos “aspectos y efectos económicos individuales y sociales de la educación” hoy existe su estudio a través de la denominada *Economía de la Educación*.

Es necesario tener en cuenta que los procesos productivos y las tecnologías no permanecen estáticos sino que existe una acumulación de conocimientos que empuja a su renovación y con ello, a un proceso continuo de aprendizaje. Todo esto se enmarca en la compleja diferenciación y especialización de la producción de bienes y servicios tanto en los países desarrollados como en aquellos que están en vías de desarrollo y, a su vez, en las distintas localidades que los comprenden. Esto explica que los procesos de desarrollo, crecimiento e industrialización, tienen como condición necesaria la instrucción de su población, la que se hace cada vez más compleja según el nivel de especialización que se alcance, relacionándose más con los aspectos socio-económicos y, “a medida que la educación ha ido vinculándose a la economía, a tendido a ser considerada como un medio de inversión individual en capital humano.”⁶

Así, la educación que posee un individuo, su grado de especialización, es capaz de ayudarlo a conseguir puestos de trabajo de mayor cualificación y mejor remuneración incrementando su nivel de bienestar y el de su familia. De igual forma, aquellos sujetos que no poseen educación y cuyo grado de especialización es pobre, quedarán rezagados del mercado laboral accediendo a ingresos reducidos y consolidándose en la pobreza.

⁵ Economía Planeta, Tomo 4, pp. 38-41, Editorial Planeta, España – Barcelona, 1980

⁶ Economía Planeta, Tomo 4, pp. 120-122, Editorial Planeta, España – Barcelona, 1980

Cabe destacar que el rol que desempeña la educación no se estanca meramente en el acceso a mejores remuneraciones, sino que también posee una valoración subjetiva y de realización personal en muchos casos, a más de desempeñar un papel instrumental en un conjunto de dimensiones claves de la vida social y económica:

1. en la política, como promotora de una ciudadanía participativa y crítica, consolidando así la democracia;
2. en la economía, como estrategia para desarrollar el capital humano requerido para una inserción competitiva en el mercado mundial y alcanzar niveles aceptables de crecimiento económico;
3. en la esfera social, como el mecanismo más efectivo para promover la igualdad de oportunidades y la movilidad social;

en suma, como un elemento clave para una estrategia de superación y combate a la pobreza y las desigualdades sociales.

Un problema particularmente grave que afecta a la educación en el país es la inequidad. El sistema educativo vigente tuvo como base la expansión de la cobertura para permitir, entre los sectores medios urbanos, mecanismos de ascenso social y fortalecer el proceso de consolidación nacional. Esto generó dos problemas: por un lado, la desvinculación de la educación del mundo del trabajo y, por otro, el descuido de las zonas rurales, poblaciones nativas y sectores marginales (Ponce, 1997).

Los sistemas educativos en la actualidad están enfocados en la denominada justicia social sin dejar a un lado la cobertura masiva de la educación. Este enfoque ha resaltado la indiscutible importancia de la calidad de la oferta educativa; ya no conformándose con la simple búsqueda de la cobertura global de la demanda de éste servicio, sino en la necesidad de crear igualdad y equidad a través de su prestación. Sin embargo, en la realidad no se aprecia esto ni en la cobertura ni en la calidad educativa. Existen brechas en ambas las cuales perjudican principalmente a áreas rurales, urbano-marginales y minorías étnicas perpetuando de esta manera diferencias sociales considerables. El sistema público de educación tiene mejor cobertura en las áreas urbanas a la vez que brinda servicios de mayor calidad en este sector; mientras que las escuelas particulares brindan un servicio satisfactorio a un determinado grupo que tiene acceso a ellas.

Todo ello desemboca en una marcada marginación que sufren poblaciones de escasos recursos que habitan en zonas rurales o urbano-marginales, estancando así su desarrollo y aminorando su calidad de vida e inserción a la sociedad de manera justa.

Debido a la brecha existente tanto en cobertura como en calidad de la oferta educativa podemos afirmar que no existe igualdad ni equidad en el sistema educativo vigente.

El estudio que presento con el afán de verificar la teoría existente y proponer tentativas respuestas y soluciones, se llevó a cabo en “Los Vergeles” que es una zona urbano marginal del cantón Guayaquil. El alcance de este trabajo es por ende limitado, no es representativo ni estadísticamente significativo a nivel cantonal ni nacional. Trabajé en dos colegios, uno particular y uno público, enfocándome solamente en el nivel secundario básico, donde verifico la existencia de circuitos diferenciados. Considero que, si existen otras zonas marginales dentro del cantón Guayaquil con características similares (que en lo personal creo que las hay, pero no lo voy a demostrar en este trabajo), las recomendaciones y tentativas de solución podrán extenderse y mejorarse hacia esas zonas, con sus respectivos ajustes.

Antecedentes

Con el inicio de la década del 70, comenzó a mostrar debilidades el modelo cepalino de desarrollo implantado en América Latina (AL): la industrialización por sustitución de importaciones. Paralelamente existieron grandes transformaciones en el orden mundial que responden a cuestiones básicas de los modelos de crecimiento de los países no periféricos, y a cuyo propósito colaboraban los países en vías de desarrollo, como era la provisión de recursos naturales abundantes y baratos; la canalización de tecnologías obsoletas y otros bienes que respondían a la demanda “atrasada” de los países de AL, a más de la posibilidad de atender a mercados protegidos.

En los años siguientes, los 80, el panorama para AL se tornó deplorable debido a la “crisis de la deuda externa” que se declaró con el quebranto del Banco Central de México en 1982 y que desnudó la realidad del sobreendeudamiento de los países Latinoamericanos y que se complementó siniestramente con la caída de los precios del petróleo y otras materias primas. Así sobrevinieron las políticas de ajuste que impactaron negativamente sobre las políticas sociales, entre ellas la educación.

A raíz de esto, se comenzó a cuestionarse la eficiencia del Estado. Los países de la región se orientaron hacia la desregulación del mercado y la privatización de ciertas áreas que atendía el Estado, a más de la inserción de productos con mayor valor agregado en el mercado internacional. Ello motivó la reformulación de ciertas funciones del Estado, algunas consideradas indelegables, como en el caso de las educativas⁷.

La base de los sistemas educativos actuales los encontramos en la reforma educativa integral que se realizó en la década del 60 con la finalidad de responder al extinto proceso de industrialización por sustitución de importaciones (Ponce 1997).

La ampliación de la cobertura educativa tuvo un mayor impulso en la década del 70 con el régimen militar, lo cual se cristalizó en el discurso del régimen constitucional de 1979 complementándose con la flexibilización de los contenidos curriculares lo que respondía al reconocimiento de las diferentes culturas regionales y locales de nuestro país.

Sin embargo, aunque se ha mantenido el mismo modelo educativo, la política educativa ha variado como apreciamos a continuación⁸:

- 1984-88: construcción de infraestructura escolar y fomento de la educación técnica;
- 1988-1992: alfabetización, producción de textos escolares, transformación de institutos pedagógicos y nueva ley de carrera docente y escalafón del magisterio;
- 1992-96: reforma curricular de la educación básica.

Los resultados de estas políticas se reflejan en el incremento de la tasa neta de matrícula escolar que entre 1982 y 1990 aumentó del 69% al 89% en el nivel primario, del 30% al 43% en el secundario, y del 7% al 11% en el universitario⁹. Luego de este periodo, el crecimiento se estanca. Según Ponce, esto se explica por que la mejora del nivel educativo llegó a su límite “de continuar esta tendencia, el número de ecuatorianos con acceso a la educación se mantendrá prácticamente sin cambios en el futuro cercano.”

⁷ Cecilia Braslavsky, “La educación secundaria en América Latina prioridad de la agenda 2000”, pp. 6-28, Argentina, Marzo de 2000.

⁸ Juan Ponce, “La eficiencia interna del sistema educativo ecuatoriano”, pp. 5-14, SHISE, Ecuador, 2000.

⁹ SHISE

Además, en la década del noventa han existido fuertes discriminaciones causadas por la oferta educativa, las cuales afectan principalmente en la secundaria y en la universidad (Ponce 1997). Por ejemplo, en 1995, 2 de cada 10 jóvenes de hogares indigentes asistían al colegio; mientras que, 7 de cada 10 jóvenes de hogares “no pobres” asistían. Cabe señalar que el hecho de asistencia a una institución educativa no toma en cuenta la calidad de la educación lo cual también crea una discriminación que afecta incluso a los niños que sí asisten a las escuelas y colegios (Tedesco J.C. 1994).

Hoy, las ventajas comparativas ya no están asociadas con la provisión de recursos naturales abundantes y baratos, ni con la inversión en capital físico o el trabajo estandarizado. En un mundo globalizado, se requieren ventajas comparativas dinámicas, asociadas con la producción, difusión del conocimiento, capacitación permanente, con modelos organizativos altamente descentralizados. La educación juega un papel crucial para la productividad y competitividad tanto individual como nacional.

Por ello, existen compromisos regionales y mundiales en el campo de cobertura y calidad educativa, como “Educación para todos” o “Los Objetivos de Desarrollo del Milenio” en los cuales Ecuador se ha implicado acertadamente, pero cuyas metas no se reflejan en nuestra realidad.

Finalmente, podremos afirmar que existen personas educados cuando hayan “aprendido a aprender”, y para ello debemos tener un sistema educativo que lo promueva.

1.1.1 Educación y crecimiento económico

Si el progreso económico, que se mide por el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), se explicara sólo por el uso de mayor cantidad de recursos productivos, entonces el ritmo de aumento en los bienes y servicios debiera ser el mismo que el de los recursos empleados para producirlos. Sin embargo, la producción crece a un ritmo mayor que los insumos. A este porcentaje del crecimiento llamamos "residuo"¹⁰.

¹⁰ Dornbush y Fischer , “Macroeconomía”, 293-329, Séxta Edición, Mc. Graw, Hill, España, 1994

Podemos definir a la función de producción así:

$$Q = f(L,K),$$

Donde: Q representa la producción neta,
L la cantidad de trabajadores
K el stock de capital.

A partir de esa expresión obtenemos la siguiente:

$$dQ / Q = a \cdot dL / L + b \cdot dK / K + \mu$$

Apreciamos que el crecimiento se explica, en a y b veces respectivamente, por el incremento de L y K . Pero, el crecimiento es superior al que pueden explicar los incrementos de L y K . A esta diferencia μ la llamamos residuo¹¹. Para comprender mejor realicemos un ejercicio: Si: $a = 0,40$, $b = 0,60$, $dQ / Q = 3,5\%$, $dL / L = 1,5\%$ y $dK / K = 2\%$.

Entonces, μ sería 1,7% es decir que el 49% ($1,7\%/3,5\%$) del crecimiento no se puede explicar por el incremento en L o K . Ahora, si además de aumentar la cantidad de trabajadores en 1,5% su calidad también fuera un 2% superior debido a mayores niveles de educación, la contribución de ésta al crecimiento sería: $dE/E = 0,40 \cdot 2\% = 0,8\%$, lo que equivale al 23% del total ($0,8\%/3,5\%$). Por ende, el residuo disminuiría al 0,9%.

Dentro de μ encontramos factores como: rendimientos crecientes a escala, mayor eficiencia en el empleo de recursos, el impacto del progreso técnico incorporado en los bienes de capital, la mejora en la calidad del trabajo explicada por mayor educación de la fuerza laboral (cuyo impacto lo simulamos anteriormente).

Denison, a comienzos de los 60, intentó medir la contribución de la educación al crecimiento económico comprobando que entre 1930 y 1960 el 0,46% de la tasa de crecimiento de la producción neta de su país, o lo que es lo mismo el 23% del total que fue del 2%, se debía a la mejora en el nivel de educación de la fuerza laboral¹².

¹¹ Sachs & Larrain, "Macroeconomía en la Economía Global", pp. 320-335, México 1994.

¹² Delfino José A., "Educación y progreso económico y social", pp. 25-44, Actualidad Económica, Año XII, N° 53, diciembre 2002.

Contribución de la Educación al crecimiento económico

Países	Tasa de crecimiento anual PIB (%)	Contribución de la educación(%)	
	(1)	(2)	(3)=(2)/(1)
América del norte			
Estados Unidos	3,32	0,49	15
Europa			
Francia	4,92	0,29	6
Alemania	7,26	0,11	2
Italia	5,96	0,24	7
Reino Unido	2,29	0,49	13
América Latina			
Argentina	3,19	0,53	16
Brasil	5,49	0,18	3
Chile	4,20	0,20	5
Colombia	4,79	0,20	4
México	5,97	0,05	1

Fuente y elaboración: Cohn.y Geske (1990)

Finalizaré citando un estudio del Banco Mundial (1990), que abarca 58 países y comprende el período 1960-1985. Concluye que la educación tiene un efecto positivo sobre el desarrollo pues, si los demás determinantes del crecimiento se mantienen constantes, un año más de estudio por encima del promedio que tienen los habitantes de cualquiera de esos países le proporcionaría un aumento del 3% en su PIB¹³.

1.1.2 Educación y productividad del trabajo

La educación aumenta la productividad de los agentes porque los capacita para realizar mejor sus tareas. Esto, no sólo les ofrecen mejores posibilidades de trabajo, sino que les permiten elegir alternativas más rentables. (Banco Mundial, 1990).

Sin embargo, existen restricciones para esta afirmación:

¹³ Esta cantidad difiere por región, pero demuestra la incidencia benigna de la educación en el desarrollo.

- Según T.W.Schultz, el impacto de la educación es más fuerte en un ambiente innovador, que en uno tradicional.
- Según J.A.Delfino, el impacto de la educación es significativo entre mayor sea el número de años o niveles aprobados de estudio

Estas hipótesis son corroboradas por un sinnúmero de estudios. Para muestra citaré un estudio de Fleisher, Dong y Liu (1996) que examina la importancia de la educación de los trabajadores, la forma de propiedad y el método de distribución de los beneficios sobre la productividad en un grupo de grandes empresas de la industria China del papel. Encontraron que los empleados con estudios secundarios completos tienen una productividad que es el doble de la de quienes sólo completaron la escuela primaria o la media baja, y la de los graduados universitarios es casi cien veces superior a la de éstos.

1.1.3 Educación y distribución del ingreso

La idea de que mayores niveles de educación de la población permiten distribuir de mejor manera la riqueza surge con Adam Smith o incluso antes que él. Existen numerosos estudios como el de Simón Kuznets, realizado a mediados de la década del 50, donde descubrió que, en los países capitalistas, la distribución del ingreso mejora con el mayor grado de educación de la fuerza laboral. Apoyando a esta idea, estudios en los años 60 realizados por T. Schultz y en los 80 por J.Tinbergen concluían que la educación ayuda a erradicar la desigualdad en la distribución de los ingresos.

Estas conclusiones funcionan con la lógica de que un individuo mejor educado, tiene mayor capital humano, es más productivo y, por consiguiente, es más deseado en el mercado de trabajo teniendo acceso, no sólo a altas remuneraciones (acordes a su productividad mayor) sino también a un mayor abanico de elecciones de trabajo. Así, el incremento de la participación de las remuneraciones de la fuerza laboral, mejor educada y más productiva, en el valor de la producción, mejoran la distribución del ingreso.

Park (1996)¹⁴, estima un modelo de desigualdad en la distribución del ingreso así:

$$Y = f(Q, E, dE)$$

Donde: Y = La desigualdad en la distribución del ingreso

Q = grado de desarrollo económico

E = nivel de educación alcanzado por su fuerza laboral

dE = medida de la desigualdad de la difusión de la educación.

Como indicadores de la *desigualdad en la distribución del ingreso* utiliza:

- el coeficiente de Gini, cuyo valor se mueve en un intervalo de 0 y 1, siendo 0 cuando existe distribución es igualitaria y 1 cuando existe concentración absoluta,
- La participación de los grupos de ingresos "bajos" y "altos" en la distribución total, considerando como personas de ingresos bajos a las ubicadas en el primer y segundo quintil, y de ingresos altos a las del último.

El grado de desarrollo económico lo mide a través del PNB per cápita, el nivel de educación lo obtiene con el promedio de años de escolaridad de la fuerza laboral, y la desigualdad en su distribución con la desviación típica con respecto a ese promedio.

Este estudio obtiene importantes conclusiones que presento a continuación:

- Comprueba que la educación reduce la desigualdad en la distribución del ingreso debido a que cuando el promedio de años de escolaridad aumenta, tanto el coeficiente de Gini como la participación del 20% más rico de la población en el total de ingresos disminuyen, mientras que la del 40% más pobre aumenta.
- La desigualdad en la distribución de la educación de la fuerza laboral tiene relación inversa con la distribución de la riqueza, ya que a medida que la dispersión aumenta la desigualdad se mueve en la dirección opuesta.
- Al igual que Kuznets, encuentra que con el desarrollo económico la desigualdad crece, alcanza un máximo y finalmente declina.

¹⁴ Delfino José A., "Educación y progreso económico y social", pp. 27-52, Actualidad Económica, Año XII, N° 53, diciembre 2002.

Para concluir quisiera mostrar los datos de un estudio que se realizó en Brasil y que va acorde con lo encontrado por Park. Un individuo que ha terminado los seis años de instrucción primaria presenta un diferencial de 50% de ingreso sobre otro que es iletrado. A los 40 años el diferencial se eleva al 75% y a los 55 años se eleva hasta el 100%. En el caso de un individuo con 17 años de estudio, es decir terminado la universidad y otro carente de estudios, el distanciamiento será del 300%, a los 25 años, del 500% a la edad de 40 años, y del 1000% a los 55 años”.

1.1.4 Tasas de rendimiento de la educación

Se mide usando la *tasa interna de rendimiento*, que iguala los ingresos diferenciales que proporciona un cierto nivel de educación con la inversión que debe realizarse para alcanzarlo. Se entiende como diferencial de los ingresos por ejemplo a la diferencia de ingresos entre un Ingeniero en Electrónica por encima de un Tecnólogo en Electrónica durante toda su vida profesional. En este caso entenderíamos como inversión a los costos necesarios para cursar estos estudios.

Para realizar el estudio es necesario tener en cuenta la ínter temporalidad a la que esta sujeto, por lo que habría que definir una tasa de descuento. Esa tasa de rendimiento se denomina privada cuando sólo se computan los ingresos y costos correspondientes a un individuo, y social cuando se agregan también los que soporta o benefician a la comunidad en su conjunto.

A continuación se presenta un estudio realizado al respecto:

Tasas de Rendimiento de la Educación por Países (%)

Países	Año	Sociales			Privados		
		Primaria	Secundaria	Superior	Primaria	Secundaria	Superior
Industriales			11	9		12	12
Francia	1976				14	11	9
Reino Unido	1978		9	7		11	23
Japón	1976	10	9	7	13	10	9
América Latina		26	18	16	32	23	23
Argentina	1985	14	9	7			
Brasil	1970		24	13		25	14
México	1963	25	17	23	32	23	29
Asia		27	15	13	31	15	18
India	1978	29	14	11	33	20	13
Taiwán	1972	27	12	18	50	13	16
Tailandia	1970	31	13	11	56	15	14
África		26	17	13	45	26	32
Etiopía	1972	20	19	10	35	23	27
Kenia	1971	22	19	9	28	33	31
Somalia	1983	21	10	20	60	13	33

Fuente: Cohn, E. y Geske, T.(1990); Elaboración: J. Delfino

Al analizar estas tasas de rendimiento, Delfino concluye que:

1. Invertir en educación es un buen negocio, tanto privado como social, porque como todas son positivas los ingresos diferenciales que se obtienen con una mayor educación superan a los gastos necesarios para obtenerla.
2. Estos rendimientos resultan superiores a los que proporcionan muchas inversiones en capital físico, especialmente en países menos desarrollados, por lo que se justifica la inversión de los fondos públicos en educación.
3. Señalan que el tiempo necesario para recuperar los costos correspondientes al período de estudio es relativamente corto.
4. Insinúan que el desarrollo de políticas de recuperación de costos asociadas con financiamiento a beneficiarios con pagos diferidos es posible, pues esos elevados rendimientos podrían absorber en la balanza con facilidad los servicios de la deuda.

1.1.5 Educación, fecundidad y salud

Es comprobado que las familias con mayores niveles de educación, tienden a evaluar mejor los beneficios y costos de tener un niño reduciendo así la fecundidad, el tamaño familiar, retrasan la edad de matrimonios e incrementan su nivel de vida (Psacharopoulos y Woodhall, 1986). Esto lo podemos apreciar en el siguiente:

Número promedio de hijos menores de 18 años. Madres entre 30 y 39 años

Nivel educación de la madre	Número promedio de hijas
Ninguno	3.7
Primaria	3.1
Secundaria	2.5
Superior	1.9
Total	2.7

Fuente: SHISE, ECV 1999

Es beneficioso el incremento de la educación en la mujer, no sólo por cuestiones de equidad e igualdad de género, ya que las mujeres han sufrido históricamente terribles discriminaciones en el ámbito educativo, sino también por que una mayor educación de los padres, en especial de la madre, se asocia directamente con efectos nutricionales benignos, reducciones de las tasas de mortalidad infantil, incrementos en las expectativas de vida; a más de incrementar considerablemente la probabilidad de que los hijos obtengan mayores grados de educación.

Estudios, como el de G. Orcutt, demuestran que la tasa de mortalidad no sólo declina a medida que las personas son más educadas, sino también que los individuos viven más en las comunidades que tienen una mayor educación.

1.1.6 Democracia y ciudadanía

Mucho se habla de una crisis política, de una crisis de representación. Cabe señalar que la participación supone *“el saber hablar, saber qué decir, cómo decirlo, a quién y cuando decirlo... El que no puede decir lo que siente, lo que desea o no desea, no puede “hacer cosas con palabras” y por lo tanto está condenado a delegar un poder a quien*

*si tiene ese don*¹⁵. Así, el representante que habla en nombre de los individuos muchas veces termina malversando su función a favor de él, de sus intereses personales, aminorando el nivel de democracia existente.

La facultad de participar dentro de una comunidad sin avergonzarse es una de las libertades básicas que retoma Amartya Sen de Adam Smith para incorporar como elemento importante del desarrollo humano. Así, una de las formas de asegurar esta libertad es por medio de la educación.

Es menester tener en consideración que, la primera educación democrática es la que desarrolla competencias expresivas en la mayoría de la población:

- El lenguaje natural (la lengua en el sentido más amplio del término); y
- El lenguaje simbólico (las matemáticas)

1.1.7 Educación como Activo

La pobreza, desde el punto de vista económico, se la puede tratar como carencia de Activos. Generalmente los Activos que poseen los padres se los transmiten a sus hijos lo que estratifica la sociedad. Mauricio León llama a esto “la transmisión intergeneracional de la desigualdad”. La desigualdad en la distribución de los ingresos está relacionada con la desigualdad en la distribución de los activos.

Entendemos como activos a las tierras, infraestructuras, capital monetario y otros tangibles, pero también el conocimiento, ya que la diferencia entre los logros educativos de una población es una de las causas estructurales de la pobreza y la desigualdad¹⁶.

Como en los hogares pobres el principal activo es el capital humano, en él se transfiere la pobreza intergeneracional, ya que depende de la educación de los padres y en especial de la madre. Los hijos de familias pobres, al no asistir al colegio, no obtienen el único activo que en muchos casos tienen oportunidad de acceder, el conocimiento.

¹⁵ Tenti Fanfani Emilio, “La educación básica y la “cuestión social” contemporánea”, pp. 14-25, Buenos Aires, abril del 2000.

¹⁶ León Mauricio, “Educación Desigual: Mecanismos de transmisión intergeneracional de la pobreza.”, pp. 1-14, SIISE, Ecuador, 2000.

Esto crea un círculo de pobreza en el que los menos capacitados ocupan los tramos inferiores en la distribución del ingreso.

Esta realidad, en el Ecuador, se visualiza en las siguientes tablas extraídas del SIISE:

Quintil de pobreza según Ingreso	Escolaridad PEA
1° Quintil (20% más pobre)	5.2
2° Quintil	6.4
3° Quintil	7.5
4° Quintil	8.8
5° Quintil	11.8
Total	8.0

Escolaridad media de los niños según nivel de instrucción de la madre

Nivel educación de la madre	Niños de 11 a 12 años	Niños de 14 a 15 años	Niños de 16 a 17 años
Ninguno	3.9	4.7	6.2
Primaria	4.6	6.8	8.1
Secundaria	5.5	8.2	9.6
Superior	5.8	8.8	10.3
Total	4.9	7.0	8.4

1.2 EL ROL DEL ESTADO EN EDUCACIÓN

El pensamiento de Adam Smith¹⁷, que ha ido evolucionando con nuevos pensadores, sostiene que el libre mercado crea beneficios económicos y sociales conduciendo a una situación eficiente en el sentido de Pareto, es decir, que no es posible mejorar la situación de un agente sin empeorar la de otro. Smith sostenía que la intervención del Estado, alejaría a éste del punto de equilibrio restando eficiencia. Sin embargo, hoy se reconoce la existencia de “fallas de mercado”, que se convierten en la justificación aceptable que da luz verde a la intervención estatal. Entre las fallas que hacen menester la intervención estatal en el mercado de educación encontramos (González P. 2002):

¹⁷ “Los individuos son guiados por una mano invisible, a promover un fin que no formaba parte de sus planes... Preocupados de sus propios intereses frecuentemente promueven aquellos de la sociedad con mayor eficacia que cuando se proponen promoverlos.” (A. Smith, 1651).

- *Externalidades:* Diferencias entre la rentabilidad privada y la rentabilidad social, debido a que el beneficio para la sociedad de que una persona se eduque es mayor que el beneficio privado dado por un mayor salario futuro. Esto se debe a:
 - Externalidades de red (network externalities). El beneficio individual de la educación aumenta si hay más personas educadas.
 - Externalidades fuera del mercado. Haveman y Wolfe (1984) encuentran que el TIR de USA capturaba sólo el 60% del valor de la educación, pues no considera: reducción de criminalidad, cohesión social, innovación tecnológica, beneficios intergeneracionales; y en países subdesarrollados hay efectos adicionales como disminución de fertilidad y mejores estándares de nutrición y salud.
 - Mayor nivel educación produce crecimiento pues expande las posibilidades tecnológicas y crea externalidades en la productividad de otros trabajadores.

- *Aversión al riesgo:* Los individuos reacios al riesgo subinvertirán en capital humano debido a que los retornos de la inversión son muy inciertos tanto en ingresos futuros que recibirán con el título como en lograr titularse.

- *Fallas del mercado de capitales respecto al financiamiento de la educación:* las instituciones financieras no prestan si no se pueden entregar garantías reales para hacer exigibles los reembolsos. Sólo se realizarán préstamos a los estudiantes por los cuáles alguien pueda dar una garantía creíble de pago.

- *Información asimétrica:* Es difícil medir la calidad de la educación; por lo que el consumidor no sabe a ciencia cierta lo que está comprando. Esto desemboca en:
 - Selección adversa.- Problema que se genera cuando un consumidor no puede determinar la calidad de un producto. Esto determina una oferta de calidad inferior a la que existiría con información perfecta.
 - Riesgo de abuso.- Ocurre cuando una persona es contratada para realizar una acción cuyo resultado depende de su esfuerzo, y éste no es observable. Este problema determina la necesidad de medir y premiar por resultados.

Estas fallas en el mercado educativo que empujan al intervencionismo, se complementan con la correlación positiva existente entre el nivel de educación y el nivel de ingresos de las personas, llegándose a estimar una rentabilidad entre 8 y 30% para los distintos niveles en diferentes países (Psacharopoulos, 1994).

Junto a lo anterior es importante reconocer que todas las fallas de mercado mencionadas hasta ahora constituyen argumentos a favor de alguna forma de intervención estatal en educación, pero ninguno justifica la provisión pública del servicio.

La existencia de fallas del mercado de educación produce exclusión de proporciones significativas de la población. Aquellos que pierden en la distribución primaria de la riqueza son compensados por las políticas públicas redistributivas del Estado.

El objetivo de redistribuir el ingreso en una sociedad tiene fines de fomentar la igualdad y equidad entre sus miembros. Los principios de justicia de Rawls expresan esta idea de igualdad y equidad y se resumen bajo la perspectiva de que el Estado debe garantizar la igualdad de derechos y crear las condiciones para que los individuos puedan estar hábiles para competir en el mercado.

Pese a lo expuesto, Milton Friedman critica la función del Estado de Bienestar en la aplicación de los programas sociales, por la ineficacia y el despilfarro de recursos existente en la aplicación del paquete de programas. Los verdaderos “beneficiarios” a quienes deberían llegar los recursos vía salud o educación, reciben estas transferencias en forma deficitaria llegando en algunos casos a la exclusión. Fanfani sostiene que el deterioro de los servicios básicos universales, se debe en gran parte al criterio de cantidad que primó sobre calidad. Las coberturas dejan de ser entonces indicadores de satisfacción efectiva (ir a la escuela y alcanzar certificados no garantiza apropiación del conocimiento, acceso a servicios sanitarios no garantiza salud.)¹⁸.

Así, el Estado mantiene una débil imagen de generador de bienestar pese a que los individuos no vean una mejora en los estándares de vida de los que más necesitan.

¹⁸ Emilio Tenti Fanfani, “La educación básica y la “cuestión social” contemporánea”, pp. 17-22, Buenos Aires, abril del 2000.

1.2.1 Educación y Gasto Público en el Ecuador: ¿Existe Inversión en Capital Humano?

En el Ecuador el gasto público destinado a la educación representa el 3.3% del PIB y el 15% del gasto público total; donde el mayor proveedor de educación primaria y secundaria es el Estado. Los esfuerzos gubernamentales en educación están por debajo del promedio latinoamericano; además, están altamente ligados al ambiente macro-económico lo que ha provocado una disminución de esfuerzos en las 2 últimas décadas. En consecuencia tenemos desigualdades en el sistema educativo ya que la restricción afecta a los más vulnerables. Esto se refleja en el grado medio de escolaridad de quienes viven en la pobreza que en 1999 era de 5 años, mientras que para los que están sobre la línea de pobreza era de 8,5 años; en las ciudades había 8 veces más personas con instrucción universitaria que en el campo. El analfabetismo de la población rural era a fines de los 90 equiparable a la situación del país hace 13 años; y la situación de los indígenas era semejante a la de hace 33 años. Los mayores avances se han dado en cuanto al género.

Evolución del gasto en Educación.

Período	Gasto total	Primaria	Secundaria	Superior
1972-1982	20,97	20,29	19,88	21,59
1982-1990	-9,27	-10,84	-10,09	-11,87
1990-1995	14,91	40,54	-13,57	-28,49

Fuente: SIISE

Este decrecimiento del Gasto en Educación contradice la asignación del 30% de los ingresos corrientes del Gobierno que a este rubro la Constitución de la República. Penosamente, la discursiva política y la mala interpretación de la Carta Magna han tratado a la inversión en capital humano¹⁹ como una política residual.

Los principales indicadores de logros en educación y salud, nos ubican como un país de desarrollo humano medio, con bajos niveles de gasto, que incluso están por debajo al promedio de la región. Esto lo demuestran las cifras sociales del 2001: en el campo cerca del 69% vive en pobreza, más de siete millones de ecuatorianos sobreviven con aproximadamente \$1,2 diarios, de los cuales, cerca de la mitad viven en condiciones de

¹⁹ La inversión en capital humano que realiza el gobierno la determinamos como la participación porcentual del gasto social en el gasto público total.

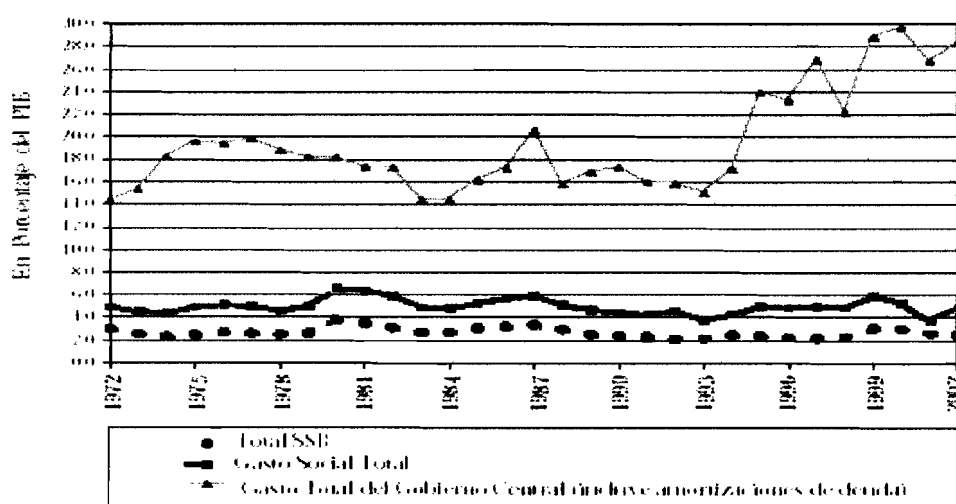
extrema pobreza, esto es, con \$0,60 diarios. El ingreso per cápita²⁰ fue de \$1422; mientras que el de los pobres fue \$418²¹. La inequidad y desigualdad se revelan mostrando que los siete primeros deciles de ingreso per cápita se apropian del 29,4% del ingreso total; mientras que los cinco primeros deciles de ingreso, los más pobres y vulnerables, se apropiaría apenas del 15,3% del ingreso total.

Esto conlleva a deterioros sociales que se evidencian en cifras como: 5 de cada 100 niños muere antes de cumplir 5 años; el 44% de jóvenes en edad de ciclo básico no tienen acceso a este nivel de instrucción y la infraestructura de la mayoría de los planteles educativos fiscales es inadecuada (98 de cada 100 escuelas unidocentes no disponen de alcantarillado, sus instalaciones están en mal estado, no tienen recursos didácticos, además de otras limitantes para su funcionamiento).

Cerca de un millón de niños pobres entre 0 y 5 años se encuentran desprotegidos de atención de sus necesidades materiales, afectivas e intelectivas básicas para su desarrollo (Bonilla, 2002).

Este cuadro poco alentador se plasma en el siguiente gráfico:

Evolución del Gasto Social Total y del Gasto en Servicios Sociales Básicos



Fuente: BCE, Boletín anual

Elaboración: UNICEF

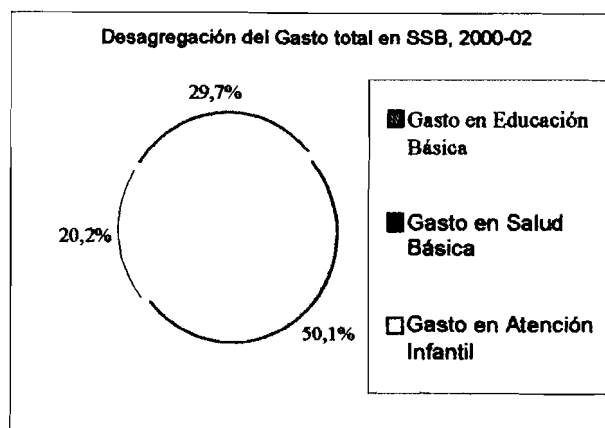
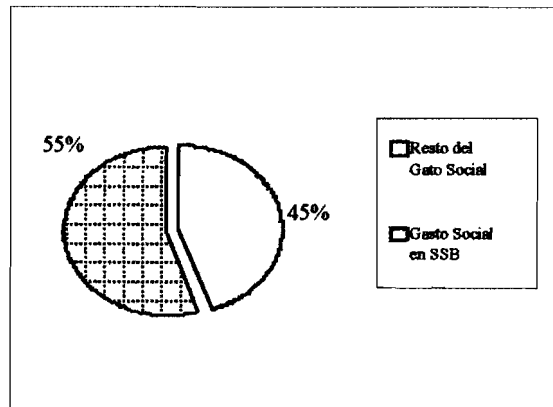
²⁰ Información Estadística Mensual, 2001

²¹ SIISE

Durante este periodo, 1972-2002, el Gobierno Central destinó en promedio anual alrededor de un 2,4% del PIB²² y cerca del 24% de sus Gastos totales al Gato social (Educación, Salud, y Atención Infantil) y; pese a ello, los recursos han sido insuficientes para atender a las demandas sociales de la población ecuatoriana. Estas cifras evidencian que, la participación del gasto social en el gasto total del Gobierno Central, ha disminuido; ya que en los 80 la participación promedio anual era del 5,5% del PIB, en el 90 disminuyó al 4,7 para llegar a un 4,2% entre el 2000 y 2002.

Esto significa una reducción de más del 20% entre la década del 80 y el 2002. Dentro del Gasto social encontramos el Gasto en Servicios Sociales Básicos (SSB).

Desagregación del Gasto en SSB y su participación del en el Gasto total



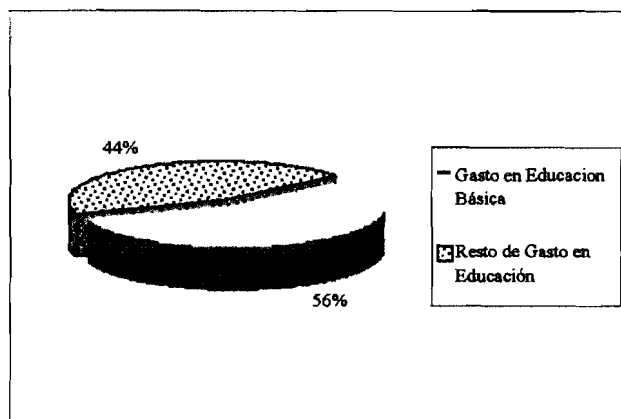
Fuente: BCE, Boletín Mensual

²² El gasto en SSB del Gobierno Central, representa un 52% del gasto total en educación, salud y atención infantil del Gobierno Central.

Estas inversiones en capital humano, que ascienden al 3.1% del PIB promedio anual en la década del 90 para educación y al 1% en salud, se minimizan al compararla con el promedio latinoamericano que es del 3.9% y 2.9% para educación y salud. Bonilla, en un estudio para UNICEF sostiene que en América Latina (AL), Ecuador se ubica “entre los países de menor prioridad macroeconómica”. Así, de cada dólar del PIB, en 1997, Ecuador destinó a la inversión social \$0.08, mientras que el promedio de América Latina ascendía a \$0.124. A su vez, nuestro país se ubica en la penúltima posición en la prioridad fiscal de la inversión social con apenas 30 centavos de cada dólar de gasto público, mientras que el promedio de AL fue de \$0.5, o sea, un 67% superior.

Recordemos que es en esta época en la que percibimos los beneficios del boom petrolero. El drástico descenso del gasto en los 80 coincide con la fase de crisis económica y restricción fiscal que entre otras cosas, se explica por la crisis de la deuda externa, produciendo una desaceleración del ritmo de los indicadores de educación. Finalmente, el comportamiento del gasto mantiene su tendencia decreciente, en los 90.

Participación del Gasto en Educación Básica en el Gasto Total en Educación



Fuente: Virginia Fierro – Renoy (1996)

Ahora, hay que tener en cuenta que la cifra de alumnos que ingresaron al sistema educativo fue creciente mientras que el gasto per cápita fue decreciente, lo que explica el deterioro de la calidad educativa (ausencia de insumos educativos, la falta de

mantenimiento a infraestructuras, etc.). Así, el presupuesto que el Ministerio de Educación dedica a este rubro, es destinado en su mayoría a pago de docentes.²³

Como consecuencia tenemos cifras (en 1999) como: Uno de cada tres niños no llega a completar los seis años de educación primaria, nueve de cada diez niños del sector rural no cursan la educación secundaria, la tasa de crecimiento del número de planteles fiscales bajó desde un 2,83% promedio anual registrado en los años ochenta, a apenas un 0,12% en los noventa y en el número de maestros la tendencia es similar, la relación alumnos por profesor en la educación primaria para el año lectivo 1999-2000 en planteles privados, fue de 17 y en planteles públicos, 25.6²⁴.

Podemos concluir que pese a todos los beneficios benignos de la educación, el Ecuador tiene un Gasto Público decreciente en las últimas tres décadas, poniendo en riesgo el desarrollo humano y social; ya que, como dijo Alfred Marshall:

"el capital más valioso es el invertido en los seres humanos"

1.3 DESIGUALDAD Y CALIDAD EDUCATIVA

1.3.1 Introducción

En AL el debate ha pasado de igualdad de acceso a la educación a igualdad de conocimientos. Así tenemos que los sistemas educativos buscan tanto una cobertura máxima como promover la justicia social valiéndose de la equidad e igualdad en la oferta de este servicio.

²³ Existen cerca de 130,000 maestros pagados por el Estado, constituyendo el bloque más grande de empleados estatales.

²⁴ Según el equipo técnico del "Contrato Social por la Educación", la relación alumnos por profesor en el nivel secundario para el mismo año lectivo fue de 9.6 en los planteles privados y 12.3 en los públicos (El Comercio, noviembre, 2002).

A continuación definiré estos términos:

Igualdad.- situación donde los alumnos son tratados indistintamente, es decir, reciben la misma calidad de enseñanza y gozan de insumos y locales físicos similares.

Equidad cuya lógica es tratar minimizar desventajas sobre las cuales los individuos no tienen control para conseguir una igualdad de resultados.

Justicia Social.- Situación donde las oportunidades de vida no son predeterminadas sino dependen de habilidades e intereses individuales.

Basados en estas definiciones, Farrell y Levin, concluyen que la educación debe brindar cuatro tipos de igualdad: en el acceso de participar en la escuela; en el alcance escolar (número de años de estudios); en los conocimientos; y en los beneficios que se obtienen en la sociedad a través de la educación, como ocupaciones, ingresos, prestigio, etc.

Desgraciadamente esto no es una realidad en AL. El declinamiento del boom expansivo de las instituciones educativas públicas, que logró una amplia cobertura pero de baja calidad, y cuyas metas se atrofiaron más con la crisis de la deuda externa, en primera instancia provocaron la degradación de la educación en las zonas marginadas (rurales y urbano-marginales) que poseen escasos mecanismos de presión política; y también provocaron un aumento considerable de instituciones privadas atendiendo estas no sólo a las élites sino también a familias de ingresos medios y medios bajos posibilitando una enseñanza de más horas diarias con personal más competente.

Así tenemos que, el sistema de educación privada que sirve muy bien para ciertos grupos, agudiza las diferencias sociales; además de que el sistema de educación pública brinda un servicio de mejor calidad en la urbe que en el área rural o urbano-marginal. Los pobladores en el área urbana tienen acceso a educación de mayor calidad con respecto a pobladores de áreas urbano-marginales y, siendo la educación un factor clave para mejorar los ingresos y calidad de vida (SIISE, 2000), se crea un sistema que perpetua la pobreza.

Para afirmar estos comentarios, citaré dos estudios realizados al respecto:

- *Cecilia Braslavsky* en 1985 quien tomó una muestra de ocho colegios, dos privados y seis públicos, encontrando diferencias en: el día escolar, pues en las entidades particulares el día escolar era de 8 horas, mientras que en las públicas eran de dos; a más de diferencias en equipamientos y niveles y perfiles de conocimiento. Es importante recalcar que esto fue observado en Argentina, uno de los países latinoamericanos con menores diferencias raciales y étnicas.
- *Juan Carlos Tedesco*, quien realizó seguimiento de niños que se inician y ascienden de grado exclusivamente en la escuela pública y niños moviéndose exclusivamente en planteles privados. Así determinó *circuitos diferenciados*. Concluyó que el sistema en su totalidad discrimina a través de una oferta diferenciada por clase social y que la apariencia de igualdad contribuye a que se mantenga una estructura que recibe legitimidad por parte de la población.

Es necesario indicar que, a más de las desventajas ya presentadas, el número de repitentes también se concentra en los hogares de ingresos pobres.

Nelly Stromquist resume esta realidad de la siguiente manera: "... dadas las diferencias en la oferta escolar... se puede concluir que en América Latina no existe igualdad al nivel de acceso ni al nivel de los conocimientos ofrecidos ni al nivel de logros... Así, con la ilusión que todo el mundo es servido de igual manera por la educación pública, continúa un sistema que consigue desigualdades que no son al azar sino altamente predecibles".

De esta forma podemos apreciar cómo el sistema educativo vigente, pese a que crea profundas desigualdades y es altamente discriminatorio en su cobertura y calidad en perjuicio de personas de bajos ingresos y de quienes no habitan en la urbe, aparenta abarcar la mayor cantidad de demandantes brindando un nivel de educación satisfactorio e indiscriminado, obteniendo con este engaño la aprobación de gran parte de la población, es decir, legitimándose y asegurando su duración y perpetuidad a lo largo del tiempo.

Para finalizar citaré a José Joaquín Brunner y Jeffrey Puryear (1994), en el que identifican como problemas claves del área de educación los siguientes:

- la falta de recursos económicos,
- la calidad insuficiente,
- la inequidad,
- la poca vinculación entre el sistema educativo y el mercado laboral,
- la falta de “accountability” (rendición de cuentas por la burocracia) y
- la falta de atención a las condiciones del cuerpo docente;

Gran parte de estos problemas pueden encontrar alivio a través del fomento de la competencia. Cabe señalar que la educación pública por ser para muchas personas el único acceso disponible a educación, posee un poder monopólico institucional cargando consigo todos los perjuicios que produce ello sobre los usuarios.

Friedman sostiene que las familias (como demandantes de educación) son seres racionales que buscan la elección óptima. Si existiera un mercado de educación, es decir, si se logrará promover la competencia entre instituciones y romper el monopolio institucional ya señalado lo cual mejoraría drásticamente la oferta, el padre elegiría la educación que más se ajusta a la que desea que reciba su hijo y al instituto también lo cual disminuiría la participación de los proveedores menos eficientes a la par que crearía mayor igualdad de oportunidades. Basado en esto *Friedman* propone la idea de cupones (subsidio en especies) para las familias (1955-1962).

1.3.2 Desigualdad educativa

Proponer desarrollo con equidad es proponer también calidad educativa con equidad. Una educación de calidad para pocos no es aceptable en un marco democrático. Tampoco lo es una educación de baja calidad para muchos. Pese a ello, los procesos de “masificación de la escolaridad” se han desarrollado en las peores condiciones en cuanto a la calidad de los insumos que conforman la oferta escolar. Las tasas de matrícula bruta falsean el grado de acceso debido a que incluye alumnos de mayor edad y repitentes. Es preferible usar la matrícula neta. En AL la matrícula neta para los alumnos entre 6-11 es del 85%.

Tasas de matrícula neta para la secundaria en el ámbito regional no se conocen, pero sabemos, por la matrícula bruta, que el 43% de los jóvenes no asisten a secundaria.

Ahora cabe preguntar: ¿Quiénes son los repitentes? Stromquist sostiene que los son alumnos de familias de bajos ingresos generalmente.

En polos extremos de la estructura social encontramos, por un lado a los grupos más privilegiados, que son capaces de asegurar su propia reproducción social enviando a sus hijos a instituciones educativas elitistas “de excelencia”, no siendo así para los pobres quienes carecen de “voz” para exigir que se satisfaga adecuadamente su demanda de educación.

De esta manera se perpetúan las desigualdades. Así tenemos que, la fragmentación social de la oferta escolar se reproduce en el mercado laboral donde, las personas con mayores niveles de educación acceden a empleos modernos con altas remuneraciones acordes a su mayor productividad; mientras que en la base de la pirámide ocupacional se encuentra ocupados sujetos con perfiles de conocimientos y actitudes tradicionales, que conformaban el currículo de la vieja educación básica (Fanfani, 2000).

La calidad de la educación siempre depende de la cantidad y calidad de los "recursos" que la familia y la escuela invierten. Pero tanto los recursos familiares, como los escolares no están “igualmente distribuidos en la sociedad” (Tenti Fanfani, 2000).

En AL, es normal hallar que la pobreza de las familias se encuentra con las pobreza de la oferta escolar. El panorama se complica aun más al aceptar que los maestros, por lo general, tienen bajas expectativas con respecto a las capacidades de aprendizaje de los niños que provienen de hogares pobres. Todo esto conforma un círculo vicioso de pobreza tanto social como de aprendizajes escolares.

1.3.3 Calidad en la Educación

Profesores y Calidad en la Educación

La calidad educativa se conquista en la relación docente-alumno y en su entorno más inmediato, en el establecimiento educativo y en el grupo familiar. Los docentes, elemento fundamental en el proceso de aprendizaje, dependen su desempeño de²⁵:

la calidad de la formación recibida,

la capacitación en servicio,

los materiales educativos disponibles y

Sus creencias y expectativas respecto de la educación como profesión.

Un buen docente, como cualquier otro profesional, a la hora de decidir donde trabajar busca colegios donde encuentre mejores remuneraciones y un buen ambiente. Es lógico que nadie busque trabajar en un edificio viejo y sucio, sin materiales para trabajar, donde gane una “miseria”.

Por ello, las escuelas de bajos recursos tienen fuertes dificultades en atraer educadores de calidad. Sabiendo esto podemos decir que para atraer educadores de calidad educativa se necesitan tres elementos²⁶:

Mejorar los salarios. Siempre que los aumentos sean sustanciales y estén enfocados en escuelas pobres y de bajo rendimiento.

Mejorar el ambiente laboral. Mejor infraestructura, mejores materiales didácticos, podrían ayudar a atraer y retener a mejores educadores.

Atraer a líderes capaces de establecer orden e inspirar a los profesores a aceptar desafíos. Cuando un profesor se va de un plantel, podría señalar falta de liderazgo.

Empero, del lado cualitativo, ¿cuál debe ser el nivel cultural de un maestro? Juan Carlos Tedesco sostiene que podemos medirlos con los siguientes indicadores²⁷:

²⁵ Unidad de Medición de la Calidad Educativa, “Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación Escolar”. Perú, Noviembre del 2002

²⁶ Elacqua Gregory, “¿Cómo atraer profesores de calidad a escuelas pobres?”, pp. 6-9, Universidad Adolfo Ibáñez, Julio de 2003

²⁷ Tedesco Juan Carlos, “Los pilares de la educación del futuro”, pp. 8-19, Argentina, 1999.

Consumos culturales: si leen, van al teatro, conciertos de música, exposiciones.

Consumo cultural pasivo, similar al de un ciudadano común. Por ejemplo, tipo de programas televisivos que gustan ver.

Representación que tienen los profesores de los jóvenes.

Se sienten orgullosos de pertenecer al país.

Nuevos desafíos de la educación

Podemos citar dos desafíos que deben enfrentar los sistemas educativos actuales:

Con respecto a la enseñanza: Encontramos lo que Tedesco llama los pilares de la educación del futuro y son dos:

Aprender a aprender: Alude a la dimensión cognitiva.

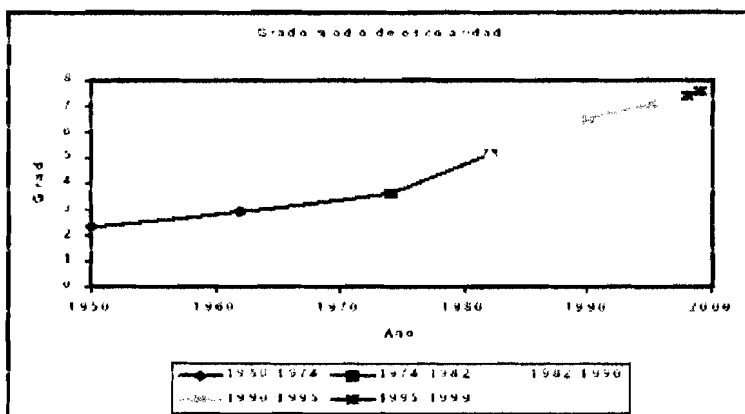
Aprender a vivir juntos: Involucra la dimensión social.

Con respecto a la responsabilidad: La comunidad enseña y aprende fortaleciendo el entramado de sus vínculos. Aquí, el Estado es el orientador, regulador y articulador.

1.3.4 Cobertura educativa en el Ecuador

La reforma educativa de los años sesenta puso énfasis en la expansión de la cobertura más no así de la calidad en educación. Esto se aprecia en el gráfico realizado por J. Ponce:

Grado promedio de escolaridad (población de 24 años o más)



Según el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), en el Ecuador el 25% de la población, o sea, 2866418 eran estudiantes en 1994. De esta cifra encontramos que el 65.8% eran estudiantes de primaria mientras que el 27.3% eran de secundaria. Vemos que existe una brecha entre los alumnos de primaria y secundaria que se agrava más con relación al acceso a la educación superior.

Educación de la población							Primaria y secundaria completas			
Grado medio escolaridad			Analfabetismo		universitaria		Primaria		Secundaria	
Censo	1990	2001	1990	2001	1990	2001	1990	2001	1990	2001
Sierra	6,8	7,5	13,2	9,3%	15,0	20,0%	64,4%	66,5%	25,5%	24,5%
Costa	6,6	7,2	10,3	8,7%	13,8	17,0%	66,6%	65,9%	22,5%	21,5%
Oriente	5,4	6,2	12,5	9,3%	6,4	11,2%	62,6%	60,2%	14,2%	13,4%
Hombres	7,1	7,5	9,5	7,7%	15,9	18,7%	69,0%	66,8%	24,4%	22,6%
Mujeres	6,3	7,1	13,8	10,3%	12,5	17,5%	64,8%	64,9%	22,9%	22,4%
País	6,7	7,3	11,7	9,0%	14,2	18,1%	66,8%	65,9%	23,6%	22,5%

Fuente: SIISE

Elaboración: Juan Ponce

Podemos apreciar que el grueso de la población tiene acceso a la educación primaria, pero no así a secundaria. Entonces, el gasto social en educación tendrá más efecto sobre el incremento de la educación secundaria que de la primaria ya que los acceder a los escasos alumnos que faltan de primaria requiere costos elevados; mientras que en secundaria, especialmente en los primeros quintiles, existe alta marginación por lo que el esfuerzo económico rendiría resultados más efectivos.

Tasas neta de						
	Primaria		Secundaria		Superior	
	1990	2001	1990	2001	1990	2001
Sierra	91%	91%	45%	47%	13%	17%
Costa	88%	88%	42%	43%	9%	11%
Oriente	87%	88%	59%	36%	2%	5%
Hombres	89%	89%	45%	44%	10%	13%
Mujeres	89%	89%	44%	45%	11%	14%
País	89%	89%	43%	44%	11%	14%

Fuente: SIISE

Tasas de asistencia por área (%)							Asistencia por tipo de institución (%)					
Quintil gasto p. cáp	Primaria		Secundaria		Superior		Primaria		Secundaria		Superior	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Rural	urbana	Pública	Privada	Pública	Privada	Pública	Privada
1	86.6	88.8	44.2	19.7	5.8	2.9	93.1	6.9	90.9	9.1	76.9	23.1
2	93.5	83.7	49.1	37.6	6.0	3.8	90.9	9.1	84.5	15.5	100.0	0.0
3	94.7	93.7	76.3	39.4	19.0	6.3	77.8	22.2	81.5	18.5	93.2	6.8
4	98.1	87.3	82.7	50.8	28.0	20.1	72.1	27.9	78.3	21.7	76.5	23.5
5	98.9	97.9	91.2	66.5	50.1	25.1	37.0	63.0	48.1	51.9	57.9	42.1

Fuente: ECV 1994

Esto se contrasta al descubrir que la inversión per cápita en educación primaria (que es casi universal en nuestro país) es inferior, no sólo a la inversión per cápita en educación secundaria, si no también al promedio latinoamericano, cosa que no ocurre en la educación secundaria. Cabe destacar que nuestros niveles de inversión en educación secundaria, pese a que están ligeramente por encima del promedio, es terriblemente inferior al de países que se preocupan por esta área como Chile, Argentina, México por nombrar unos cuantos.

Esto se aprecia mejor en el siguiente cuadro:

Gasto por estudiante por nivel de educación (U.S. dólares)				
País, año	Primaria	Secundaria	Superior	(3)/(1)
	(1)	(2)	(3)	
Argentina 1985	142	310	577	4.1
Bolivia, 1990	72	101	504	7.0
Brasil, 1989	243	434	5,911	24.3
Chile, 1987/1993	181	363	1,006	5.6
Colombia, 1990	92	183	1,086	11.9
Costa Rica, 1986	144	222	1,541	10.7
Ecuador, 1994	110	274	470	4.3
El Salvador, 1990	63	66	227	3.6
Honduras, 1990	115	185	1,233	10.8
México, 1984	135	589	1,035	7.7
Paraguay, 1990	50	144	710	14.2
Uruguay, 1989	256	306	614	2.4
Venezuela, 1989	198	347	1,625	8.2
PROMEDIO	139	271	1,272	9.2

Fuente: Psacharopoulos y Ng (1992)

Es necesario tener en cuenta que, la focalización del gasto público se disipa en la educación secundaria y aun más en la universitaria debido a los costos directos y de oportunidad de estas. "Esto se debe a que dichos costos tienen mayor incidencia sobre los hogares pobres, siendo entonces más probable que los pobres dejen de asistir por razones económicas.

Por eso, aunque se pudiera considerar que la calidad de la educación pública es inferior, no es un bien inferior en el sentido económico, pues, su consumo no disminuye frente a un mayor ingreso. En este caso, es posible que un mayor subsidio a la educación secundaria pudiera hacerla más progresiva. Empero, un mayor número de estudiantes que están en colegios privados optaría por cambiarse a un colegio público, con el consiguiente efecto opuesto en la concentración del subsidio”.²⁸

1.3.5 Calidad educativa

El SIISE propone tres formas de estudiar la calidad educativa:

1. *La eficiencia del sistema educativo:* El sistema educativo es eficiente cuando, en un determinado tiempo, logra los objetivos de su enseñanza sin desperdiciar recursos humanos ni financieros²⁹. Debido a esto, la repitencia, es el principal problema que afecta a la eficiencia en AL. Esto empeora al considerar que los repetidores tienden a convertirse en desertores. Este problema afecta principalmente a hogares pobres.
2. *La eficacia del sistema educativo:* Esta se refleja en los conocimientos y destrezas que adquiere el estudiante en el sistema educativo. En el Ecuador, este dato lo podemos obtener a partir de la prueba de medición APRENDO. Esta prueba confirma la existencia de circuitos diferenciados entre educación privada y pública, y entre educación pública urbana y pública rural. Las peores calificaciones la obtienen los planteles públicos rurales.

²⁸ Younger, Villafuerte, Jara, “Incidencia Distributiva del Gasto Público y Funciones de Demanda en el Ecuador”, pp. 1-25, FLACSO-Ecuador, 1997

²⁹ Ponce Juan, “La educación básica en el Ecuador: problemas y propuestas de solución”, pp. 15-28, SIISE, Ecuador, 2000

Calificaciones promedio de prueba APRENDO 97 (nota sobre veinte)

TERCER AÑO DE BÁSICA							SEPTIMO AÑO DE BÁSICA						
TPO DE PLANTEL		REGIMEN					TPO DE PLANTEL		REGIMEN				
MATERIA	Fisc.Urb	Part. Urb.	Rural	Sierra	Costa	Nacional	MATERIA	Fisc.Urb	Part. Urb.	Rural	Sierra	Costa	Nacional
Castellano	8,36	10,65	7,04	9,25	7,57	9,24	Castellano	9,43	11,98	7,51	10,48	8,38	9,31
Matemáticas	7,29	9,98	6,38	8,14	6,59	7,21	Matemáticas	4,88	6,37	3,92	5,8	4,11	4,96

DECIMO AÑO DE BÁSICA						
TPO DE PLANTEL		REGIMEN				
MATERIA	Fisc.Urb	Part. Urb.	Rural	Sierra	Costa	Nacional
Castellano	10,64	12,93	10,5	12,45	10,21	11,17
Matemáticas	4,91	6,9	4,7	6,41	4,56	5,35

Fuente: APRENDO 97

3. *La pertinencia del sistema educativo:* La educación que se ofrece debe responder a las demandas educativas de los usuarios o clientes. El sistema educativo ecuatoriano no permite responder adecuadamente a las demandas locales, ya que, por ser altamente centralizado y burocrático, se torna inflexible y homogeneizante. A más de eso, carece de renovación de información y tecnologías a más de estar desvinculado del mercado laboral (en especial el sector público).

1.3.6 Oferta educativa

La oferta educativa es altamente discriminatoria. Esta conducta se observa con mayor énfasis en el nivel secundario y superior.

Tasa neta de matrícula, por grupos poblacionales, según niveles, 1998
(% del total del grupo de edad correspondiente)

Grupos poblacionales	Primario	Secundario	Universitario
Condición de pobreza			
Extremadamente pobre	29,3	1,1	0,7
Mediamente pobre	59,4	41,2	12,2
Condición étnica			
Indígena nativo	13,4	10,1	7,2
Si no es indígena nativo	73,9	50,8	12,2
País	89,4	50,0	12,8

Fuente: SIESI a base de ECV 1998 (INEC y Banco Mundial).

Esta realidad, se generaliza a los servicios sociales básicos, cuya mala focalización es contraproducente a los principios de igualdad, equidad y justicia social.

Así tenemos que la pobreza tiene una relación negativa con la disponibilidad de centros de salud, los cantones de mayor pobreza tienen tasas más bajas de centros de salud; los cantones con mayor incidencia de la pobreza tienen un mayor número de alumnos por profesor, como lo muestra el cuadro a continuación:

	Incidencia de la pobreza	Centros de salud por 10000 hab.	Alumnos por profesor	Alumnos por aula
Incidencia de la pobreza	1			
Centros de salud por 10000 hab.	-0.14	1		
Alumnos por profesor	0.17	-0.44	1	
Alumnos por aula	0.00	-0.51	0.87	1

Fuente: SIISE

Elaboración: Juan Ponce

El Estado al no seguir el principio de “tratar diferente a quienes están en condiciones diferentes” con el fin de lograr equidad, fomenta la desigualdad y concentra la riqueza. Pese a ello, la oferta de servicios de salud y educación en los cantones del Ecuador, no guardan ninguna correlación con sus niveles de vida. Los cantones de mayor incidencia de la pobreza no necesariamente tienen una mayor atención en salud y educación, como debería de esperarse³⁰.

³⁰ Ponce J., “El acceso a los servicios de educación y de salud en los cantones del Ecuador”, pp. 1-14, SIISE, Ecuador, 2000

1.4 EDUCACIÓN PÚBLICA FRENTE A EDUCACIÓN PRIVADA

1.4.1 Introducción

La educación, por su forma de afectar a la sociedad en general, es capaz de producir “rivalidad y exclusión en el consumo”, lo que justifica la intervención del Estado. La Constitución de la República del Ecuador plasma esto en el Artículo 71 donde incluye a la educación como un derecho de las personas, estableciendo la gratuidad y libre acceso a ella a través de la prestación pública básica. Con este fin, la Carta Magna establece que del presupuesto se destinarán no menos del 30% de los ingresos corrientes del gobierno central para la educación y erradicación del analfabetismo. Desgraciadamente, las autoridades fiscales no cumplen esta última disposición argumentando que esta asignación de recursos se calcula sobre el total de los ingresos no comprometidos.

1.4.2 Proveedores de educación: ventajas y desventajas

La existencia de ambos proveedores, públicos y privados, incrementa el abanico de posibilidades de elección de las familias, lo cual ha impactado benignamente sobre el “mercado de educación”, siendo los más motivados por atraer demandantes los planteles particulares debido a que los colegios fiscales tienen asegurado los clientes residuales que no pueden pagar educación privada³¹.

Paul (1991) numera las deficiencias en la provisión pública de educación así:

- Puede haber pocos incentivos a la eficiencia en la provisión del servicio: puede no haber competencia, el pago a los trabajadores y su estabilidad laboral pueden ser independientes de qué pasa con la satisfacción de los usuarios, no hay incentivos a minimizar costos ni combinar adecuadamente los insumos, , etc.
- Los beneficiarios de los servicios públicos pueden tener poca capacidad o incentivos (puede ser caro organizarse) para demandar servicios eficientes.
- Las características del servicio pueden no corresponder a las que maximizarían el bienestar de los consumidores, especialmente cuando las preferencias son diversas. La provisión estatal tiende a la uniformidad.

³¹ González Pablo, “Elementos centrales en el debate de lo público y lo privado en educación”, pp. 19-29, Ecuador, 2002

- Las elites pueden capturar un porcentaje desproporcionado de los beneficios de una situación poco transparente, a expensas del resto de la población.
- Es difícil su medición y cuantificación.

Frente a esta lista de deficiencias, la educación privada surge como una alternativa con aparentes ventajas sobre la oferta educativa pública como (González, 2002):

- Mayor eficiencia, pues en la búsqueda de maximizar beneficios, intentan asignar óptimamente los recursos, evitan el despilfarro, se preocupan por el control, y buscan la combinación de insumos que satisfaga mejor a los demandantes.
- Menor burocracia y mayor rendición de cuentas por resultados, lo que favorece la efectividad, la eficiencia, la motivación y la innovación (Chubb y Moe, 1990).
- Pueden establecer mejores estructuras de remuneraciones, incluyendo incentivos al personal, lo que es imposible dentro de los marcos rígidos del sector público³². Esto además puede atraer a mejores profesionales a la educación.
- Menor probabilidad de apropiación de rentas por parte de élites privilegiadas, ya que éstas girarían en contra del patrimonio de alguien particular.
- Los agentes privados pueden ser captadores más eficientes de recursos adicionales provenientes de empresas o de familias.
- Ampliación de la libertad para elegir.

Sin embargo, la educación privada posee también desventajas. La baja calidad e incluso la falta de planteles fiscales en áreas pobres, empujaron a la expansión de la educación privada hacia familias de ingresos medio-bajos y bajos. Esto ha creado un mercado precario³³. Los planteles públicos son homogéneos, pero la oferta privada no, habiendo diferencias marcadas entre un centro y otro. Así también es heterogénea la calidad.

³² En muchos de nuestros países, las remuneraciones de los trabajadores de los establecimientos públicos, sean estatales, federales o municipales son establecidas por ley y a partir de negociaciones centralizadas entre el ministerio de educación y el sindicato de profesores.

³³ Santana Isidoro, "Educación privada con políticas públicas en la RD", pp. 4-22, Fundación Siglo 21, República Dominicana.

Empero, a la empresa privada no le interesa promover el beneficio social en educación y, debido a las complejidades de la prestación de educación se tornan necesarias mediciones externas y accesibles respecto de la calidad ofertada.

Así encontramos “peros” a la provisión de educación privada (González, 2002):

- Sospechas respecto a la motivación del lucro que, de no existir problemas de información, sólo reflejaría la renta de una actividad empresarial eficiente.
- Cohesión social. La educación privada, guiada por la satisfacción de las demandas individuales, puede impedir que estudiantes de diferentes grupos sociales compartan un set común de valores.
- Rechazo de ideologías y creencias religiosas.
- Inequidad, pues los establecimientos privados tienden a concentrar los segmentos más ricos de la población, quienes acceden así a una educación de mayor calidad. Un sistema privado permite exactamente lo contrario, escuelas con recursos proporcionales a la capacidad de pago de las familias.

1.4.3 Elección de educación, competencia y libertad de la demanda

Con todo, la principal justificación para promover la actividad privada en educación es el incremento de la diversidad y competencia, lo cual incide positivamente sobre la calidad. Una economía de mercado³⁴, que es la que promueve la competencia y sus efectos benignos, es un sistema económico en el que las fuerzas de oferta y demanda guían el proceso sin ser interferidas por regulaciones gubernamentales”. Así, la asignación de recursos la realiza el libre funcionamiento de las fuerzas del mercado.

Esto se apoya en tres principios (solo trataré los dos primeros): el principio de la soberanía del consumidor, principio del beneficio y el principio de la escasez.

³⁴ Economía Planeta, Tomo 4, pp. 46, 47, Editorial Planeta, España – Barcelona, 1980

El principio de la soberanía del consumidor: pro y contra

La soberanía del consumidor en el mercado depende de su capacidad de pago. La disposición a pagar de las familias varía por dos causas principales:

1. Por ingresos diferentes: las personas con mejores ingresos tenderán a buscar educación privada elitista y de una aparente calidad superior; mientras que las familias pobres deberán escoger un plantel público que esté preferentemente muy cercano a su hogar para eludir el pago en transporte. Podemos concluir que existe una relación directa entre nivel de ingresos y pago por educación: entre mayor es el ingreso mayor la disposición a pagar por educación; y viceversa.
2. Por iguales ingresos: Al existir igual capacidad de pago, el plantel que escogerán para la educación de sus hijos se definirá por la valoración que le den a esta, el cual se lo puede enfocar desde dos perspectivas no mutuamente excluyentes:
 - 2.1 Expectativas futuras. Se define por la valoración de la educación que dan los padres y que está directamente relacionada con el nivel de instrucción de ellos.
 - 2.2 Los Gustos y Preferencias. Muchas personas consideran a la educación privada como un bien superior a la pública. También hay quienes consideran que no todo plantel particular es superior en calidad a la oferta pública.

A favor de un sistema competitivo se han destacado dos aspectos fundamentales:

1. La competencia promueve una mayor eficiencia y efectividad de las unidades educativas, y a nivel del sistema el crecimiento de los mejores proveedores y la salida de los menos eficientes.
2. La competencia promueve una mayor consideración por las necesidades, carencias y aptitudes de las personas, lo que fomenta una oferta heterogénea, que se especializará en reconocer nichos de mercado que corresponden a una diversidad que ya está presente en la sociedad.

Como podemos apreciar, la libertad de elección de la demanda educativa surge únicamente cuando las personas tienen capacidad de pago. Sólo ahí pueden salir a flote sus gustos y preferencias, sus exigencias como comprador, de lo contrario se convierte en una demanda esclava, sin opciones ni motivaciones de intervención, cambiando incluso su nombre de *cliente* por el de *usuario*.

La escala de preferencia³⁵ surge cuando existen opciones reales, cuando una alternativa se prefiere a otra. Al respecto, Sen dice que el fin último de la constitución arrowiana³⁶ es realizar una elección racional, de tal modo que se elija la mejor alternativa. Empero, esta libertad de decisión está limitada por la restricción presupuestaria.

La intervención del Estado puede ampliar esta última curva, a través de una transferencia creando un cambio en las decisiones y dando paso a las preferencias y al juego del mercado.

Siguiendo el análisis del consumidor de los neoclásicos, encontramos que si un consumidor situado ante dos bienes o canastas de bienes experimenta una disminución del precio de uno de ellos sin que varíe su ingreso ni el precio del otro bien (que sería el efecto que causaría la intervención estatal), provocará que el consumidor pueda consumir más de ambos bienes con el nivel de ingresos que mantenía anteriormente..

Aquí hallamos dos efectos:

- *El efecto sustitución* que tiene relación con los precios relativos de los bienes; y
- *El efecto ingreso*³⁷ que se refleja en el incremento de las rentas reales del consumidor explicados por la reducción del precio de uno de los bienes.

Entonces, para personas que tienen a sus hijos estudiando en educación pública puede crear un efecto sustitución mientras que aquellos que teniéndola en educación privada desean pasarse al nuevo sistema les produciría un efecto ingreso. Todo esto encaja dentro de la denominada teoría de las *preferencias reveladas*.

Con esto podemos concluir que en la existencia de una economía mixta, la posibilidad de hacer más competitivo el sistema educacional va normalmente asociada con un financiamiento a través de subsidios. Pero ahora cabe preguntar que subsidio es más adecuado ¿a la oferta o a la demanda? Este tema lo tratare mas adelante.

³⁵ Economía Planeta, Tomo 4, pp. 191-196, Editorial Planeta, España – Barcelona, 1980

³⁶ K. J. Arrow dice, con respecto a la Teoría de la Elección Social, que en la democracia capitalista hay fundamentalmente dos métodos posibles para llevar a cabo las elecciones colectivas: la votación, usada para adoptar decisiones políticas, y el mecanismo de mercado, usado para adoptar decisiones económicas.

³⁷ Economía Planeta, Tomo 4, pp. 142, 153; Editorial Planeta, España – Barcelona, 1980

Por otra parte, hay que reconocer que en ciertos aspectos es conveniente mantener los sistemas educativos centralizados. González (1999) destaca la posibilidad de aprovechar economías de escala respecto a las compras masivas de texto, provisión de información comparable acerca de resultados educativos o la introducción de innovaciones en gran escala (como la informática educativa). También por externalidades como servicios preventivos de salud y de fomento de hábitos de vida sana para alumnos pobres.

El principio del beneficio y empresas sin fines de lucro

La Inversión, motor del crecimiento económico, se la motiva a través de la obtención de utilidades. El capitalista produce, complace a los demandantes siempre que obtenga beneficios. Los colegios particulares no son la excepción, pero poseen asimetría de información en contra de comprador (o principal) y a su favor (agente). Hansmann (1980) aborda esta problemática con los denominados “mercados de confianza” argumentando que en ellos los proveedores preferidos por los demandantes serán empresas sin fines de lucro que, por ende, no tengan ningún agente externo al cual legalmente distribuir utilidades. Esto lo podemos comprender principalmente en aquellos que funcionan a partir de donaciones. Pero esto no los libera de corrupción. Es conocido que las empresas sin fines de lucro pueden inflar los precios de los insumos que utilizan, con lo cual pueden distribuir excedentes a los grupos controladores en perjuicio de los consumidores finales.

González señala la existencia de dos tipos no necesariamente excluyentes de empresas sin fines de lucro:

- Las comerciales, que son aquellas que venden bienes y servicios; y
- Las financiadas a través de donaciones de personas que comparten la ideología de las organizaciones.

Como se señala, no son mutuamente excluyentes pues las organizaciones sin fines de lucro comerciales pueden captar además donaciones, vendiendo a sus compradores a un precio inferior al costo de producción (Winston, 1999). Los argumentos a favor de las organizaciones sin fines de lucro son, parcialmente, extensibles a la provisión estatal. Según el modelo del “dictador benevolente” la provisión pública puede garantizar que los objetivos de la institución se alineen con los de la sociedad en general.

1.4.4 Subsidios a la demanda

González, por nombrar a uno de los interminables autores que piensan igual, el subsidio enfocado a la demanda, es el más adecuado, cuya forma más extrema son los cupones (“vouchers”), idea fue impulsada por Milton Friedman (1962)

PRIVATICEMOS LAS ESCUELAS

Milton Friedman

La necesidad prioritaria de eliminar los defectos del sistema actual, hay que tomar en cuenta los efectos derivados de las revoluciones tecnológicas y políticas de las últimas décadas, las cuales no sólo prometen aumentos considerables en la producción mundial sino que amenazan con serios conflictos sociales debido a la creciente brecha en los ingresos entre los altamente entrenados y la mano de obra no calificada. Una reconstrucción radical sólo se lograría privatizando un extenso segmento escolar, permitiendo que una industria con fines de lucro se desarrolle para ofrecer una gran variedad de oportunidades de aprendizaje en competencia con la educación pública. Tal reconstrucción tomará tiempo; inevitablemente se trata de un proceso gradual. La mejor manera de transferir gradualmente la educación pública a manos privadas es por medio de un sistema de vales que le permita a los padres escoger libremente la escuela para sus hijos. Muchos intentos han fracasado debido al poder político del establishment educacional, apoyado por la Asociación Nacional de Educación y la Federación Americana de Maestros de Estados Unidos. Nuestras escuelas son hoy mucho peores de lo que eran en 1955. En ningún otro aspecto son tan grandes las desventajas de los residentes de los barrios pobres como en la educación de sus hijos. Esto es un hecho no disputable. El sistema ha empeorado con la centralización, a medida que el poder de decisión se ha desplazado de la comunidad al distrito, al estado, al gobierno federal. Cerca del 90% de nuestros niños van a escuelas públicas que no son nada públicas, sino que se han convertido en feudos privados de los administradores y de los líderes sindicales. Los resultados están a la vista: creciente número de estudiantes que no se gradúan, violencia en las escuelas, bajo rendimiento, y desmoralización por parte de maestros y estudiantes. La educación ha estado incrementando una peligrosa tendencia hacia la estratificación, aunque podría ser la única fuerza capaz de revertir esa tendencia. La inteligencia nata juega, indudablemente, un papel importante en determinar el éxito individual, pero no es la única cualidad humana importante. Prácticamente ninguna otra actividad en Estados Unidos está técnicamente más atrasada que la educación pública. Enseñamos a los niños esencialmente de la misma forma desde hace 200 años: un maestro frente a un grupo de niños, encerrados en un salón. A las computadoras que están siendo adquiridas por las escuelas públicas no se les da una utilización imaginativa ni innovadora.

Una precondition necesaria para mejorar la educación es debilitar o destruir el poder del establishment educacional. Y sólo empresas privadas de educación forzarán la competencia necesaria para obligar a las escuelas públicas a mejorar, con el fin de mantener su clientela. Nadie puede predecir la dirección que tomará un verdadero sistema educacional de libre mercado. Por las experiencias en otras industrias sabemos de la creatividad de la libre empresa, la variedad de productos y servicios que ofrece para satisfacer a su clientela, o sea exactamente lo que necesitamos en las escuelas hoy. Hemos visto la revolución de las comunicaciones al eliminar el monopolio telefónico, cómo el fax le quita clientes al correo, como Federal Express, DHL y UPS han revolucionado la entrega rápida de paquetes y correspondencia. Los colegios privados caros enseñan a una pequeña élite, mientras que las escuelas parroquiales compiten con la educación pública gracias a la dedicación de sus maestros y a subsidios de las instituciones que las patrocinan. Estos proveen una mejor educación, pero no están en posición de hacer cambios novedosos; para ello requerimos la participación del sistema vigoroso de la empresa privada. El problema es cómo llegar de aquí a allá. Los vales no son un fin en sí mismos, sino el medio de transición desde el gobierno al mercado. Los vales servirán sólo si crean una gran demanda de colegios privados, suficiente para constituir un incentivo real para que empresarios participen en esta nueva industria. Para ello es necesario que el vale sea universal, al alcance de todos los que pueden enviar a sus hijos a escuelas públicas y, aunque represente un valor nominal menor al costo de la educación pública, debe representar una cantidad suficiente para cubrir el costo de una empresa educacional privada, con fines de lucro, que provea educación de alta calidad. Si eso se logra, muchas familias estarán dispuestas a poner algo más de sus bolsillos para que sus hijos obtengan una educación aún mejor. Como siempre sucede en el mercado, el producto "de lujo" pronto se difundirá, convirtiéndose en producto básico. Es esencial que no se impongan condiciones para los vales que interfieran con la libertad de la empresa privada de experimentar, explorar e innovar. De ser así, los padres, los estudiantes, los buenos maestros y los contribuyentes saldrán ganando; pero más que todo se beneficiarán los pobres.

Por último, al igual que en todas las demás áreas en que se ha privatizado extensamente, la privatización de las escuelas producirá una nueva, activa y fructífera industria, ofreciendo oportunidades a gente de talento que ahora ven con horror la profesión de maestro debido al deprimente estado de muchas de nuestras escuelas.

Para que la propuesta de los vales educacionales tenga éxito debe ser sencilla de comprender, garantizando que lejos de aumentar los impuestos reducirá el gasto gubernamental en educación.

http://www.elcato.org/educ_friedman.htm

Estas formas de financiamiento facilitarían una mayor participación de las familias y la rendición de cuentas de la escuela; la focalización de los recursos públicos en los que tienen menor capacidad de pago; y la extracción de disposición a pagar por parte de agentes que tienen preferencias heterogéneas. Además harían más transparente el subsidio público; validarían los aumentos de matrícula y cobertura; y privatizarían los riesgos de la inversión en infraestructura (González, 1998). El autor reconoce que este subsidio a la demanda posee desventajas a superar nombrando las siguientes:

- Sistema de evaluación que generen información acerca de la oferta educativa y la transmisión de valores. Esto es un problema que debe enfrentar todo el sistema público y privado con o sin subsidio. Debe lucharse contra la tendencia de crear “cursos de preparación” para rendir satisfactoriamente las pruebas para la evaluación.
- Los resultados de un plantel mejoran al excluir a los alumnos de menor rendimiento potencial, por ejemplo estudiantes de hogares más pobres.
- La “racionalidad” de la decisión de las familias está limitada por la disponibilidad y confiabilidad de información y por la real capacidad de hacer uso adecuado de ella.
- Un subsidio a la demanda no opera con las características esperadas en las zonas rurales, tanto porque los costos medios decrecen a medida que aumenta el número de alumnos como por la alta dispersión geográfica que impide la posibilidad competencia.
- El cambio desde una escuela de mala calidad tiene costos psicológicos altos para los estudiantes. El proceso que culminaría eventualmente con el cierre de una escuela, puede ser lento e involucrar un deterioro paulatino de la calidad de la educación, que sufrirán los alumnos que permanezcan en ella durante más tiempo.

1.4.5 Participación de proveedores privados con presupuestos públicos

Santana sostiene que, para que el Estado cumpla a cabalidad su responsabilidad con referente a la educación, debe hacer un esfuerzo mayor en el *financiamiento* y en la *organización institucional*. Esto no quiere decir que el modelo tiene que seguir siendo que el gobierno cubra todos los aspectos del proceso educativo: financiar, regular, definir políticas, producir el servicio, evaluar, etc.

Con este preámbulo, el autor hace referencia a unas de las más recientes innovaciones en el pensamiento económico: *los diseños institucionales*. Los diseños institucionales estudian “cómo lograr que las leyes, las disposiciones administrativas, la organización de las instituciones y los mecanismos de asignación de los recursos potencien la fuerza creativa del mercado en la producción de bienes y servicios, al tiempo que confieran eficacia y eficiencia a la función reguladora del Estado y justicia a su función distributiva. Esto es, cómo condicionar el comportamiento de los agentes hacia la consecución de fines socialmente favorables.” Los diseños institucionales han dado el marco para desarrollar estrategias sociales con impacto redistributivo como los es la *operación de escuelas que combinan financiamiento estatal con administración privada*, que combinan los intereses particulares con los fines públicos, mediante el análisis agente-principal, bajo la estrategia Ganar-Ganar³⁸.

Siempre existe delegación de la tarea a un agente. El Estado delega siempre la ejecución de la enseñanza a un agente, en el caso del Ecuador es a los colegios públicos. Esto implica una delegación de la tarea de educar a un establecimiento y a los maestros que trabajan para él. El gobierno central se encarga de proveerle los recursos (infraestructura, insumos educativos, salarios, etc.) para que cumplan esta misión; y supuestamente ejerce control sobre los mismos para asegurar la provisión.

En la producción de educación estatal actúan múltiples grupos: sindicatos de maestros, burocracias educativas, comunidad, políticos, directores, maestros, oferentes de materiales, alumnos, familias, y aunque todos deberían cooperar en pro de un solo fin sus intereses no necesariamente coinciden. “Nadie sabe con precisión si la lealtad del

³⁸ Teoría de los juegos y equilibrios

maestro es con la escuela o el sindicato; si el director pertenece a la administración o gremio magisterial; si la escuela debe responder al ministerio o a la comunidad” sostiene Isidro Santana. En los planteles privados los conflictos de lealtad son diferentes, aunque puede seguir habiendo divergencias entre intereses.

Entonces, el rol que desempeña el Estado en la provisión de educación puede también realizarlo a través de empresas privadas de educación con la diferencia de que su trabajo ya no implicaría la producción sino que se centraría en el financiamiento y el control.

Sea cual fuese el caso, siempre se tornará necesario diseñar instrumentos orientados a inducir la conducta del agente, y si son privadas, hay que buscar la forma de inducir las a la consecución de fines públicos. Esta es una manera de aminorar el problema de *riesgo moral*, que nace con la asimetría de información, y se centra en las disparidades entre intereses del agente y el principal. Así el arreglo institucional se puede realizar de múltiples formas (González 2002):

- Administración privada que no involucre la propiedad de los recintos. Ejemplo: escuelas públicas licitadas a empresas privadas en Bogotá
- Administración privada a cargo de cooperativas u otras organizaciones de padres (como: Manutara en Bolivia, Educo en Salvador, PRONADE o cooperativas en Guatemala) o profesores (escuelas municipales en algunas comunas de Chile).
- Apoyo financiero del Estado a proveedores particulares
 - Pago de salarios de profesores en Argentina y Nueva Zelanda; asignación de docentes contratados por el estado en Francia y Paraguay;
 - Raciones alimenticias, textos escolares y programas educacionales en Estados Unidos y Chile;
 - Becas, seguros o créditos a los estudiantes o sus familias en Estados Unidos, Bangladesh, Pakistán y Colombia;
 - Financiamiento estatal en condiciones semejantes al sector público en Holanda, Bélgica y Chile con el sistema de “vouchers”.
 - Leyes tributarias que incentivan las donaciones de empresas o personas naturales y exenciones de impuestos para los establecimientos educacionales privados.

Este arreglo institucional González lo resume en el siguiente cuadro:

	Administración privada	Financiamiento
Propiedad privada	<ul style="list-style-type: none"> - Con o sin fines de lucro - Cooperativas de padres, congregaciones religiosas, sociedades de profesores, corporaciones o sociedades 	<ul style="list-style-type: none"> - Familias - Incentivos a donaciones - Exenciones a operadores privados - Aporte público: sueldo o asignación de profesores; programas educacionales; becas, seguros o créditos a estudiantes; subsidio a la demanda
Propiedad estatal	Concesiones a empresas, gremios, profesores, cooperativas de padres	

Ahora, independiente del arreglo institucional que se escoja, es importante tener mecanismos de incentivos y castigos (conocidos en administración como KITAS) para motivar a los agentes (maestros y planteles en general).

Las conductas que se quieren condicionar son: asistencia regular, metodología de enseñanza, guía de los alumnos, evaluación objetiva y eficaz, colaboración en labores administrativas, cooperación con otros profesores, preparar clases, interactuar con los padres, etc. (González 2002). Entre los atributos están: habilidad académica, capacitación, disponibilidad del paquete de apoyo (textos), disposición al avance, ambiente de la escuela, infraestructura y equipamiento, etc.

Tan importante o más que los KITA's la participación del principal, es decir, de los padres de familia, los cuales deben tener mecanismos de supervisión y poderes, tanto coercitivos como de premiación.

Así tenemos que, la focalización de subsidios a la demanda desencadena en mayor eficiencia, derivada de la administración privada; y mayor eficacia gracias al financiamiento y control público.