REFORMA FINANCIERA DE LA EDUCACION PUBLICA

Enrique Intriago Ruíz [1]
Christian Samán Cerasuolo [2]
Roberto Iturralde [3]

[1] **Economista en Gestión Empresarial y Pública 1999**
[2] **Economista en Gestión Empresarial y Pública 1999**
[3] **Director de Tesis , Master of Arts in Economy , Georgetown University ,1995, Profesor de ESPOL desde 1998**

RESUMEN

La Educación en el Ecuador no refleja un manejo eficiente y equitativo del gasto público en áreas sociales, porque el Estado paternalista que aún permanece en algún sentido mantiene una gratuidad y mediocridad que implican inequidad, enfrenta la burocracia y corrupción administrativa en todos sus niveles, sirve a grupos de interés y no al bienestar colectivo. El estudio analiza que el manejo del gasto público en educación ha estado sujeto a variables económicas del entorno y a presiones políticas de sectores interesados en el aumento del gasto para aumento de gastos corrientes y por lo tanto de salarios administrativos y docentes. Las condiciones macroeconómicas no garantizan la sustentabilidad de una política social de inversión con rentabilidad económica y social, por lo cual como parte de la modernización del Estado se debe redefinir la provisión y producción de educación en el Ecuador. La provisión de educación debe encuadrarse a las condiciones de mercado donde la competencia asigne los recursos eficientemente y con el ahorro social que esto genere compensar las inequidades que se presentaren. El Estado debe reducir la producción de educación y dedicarse a financiar la demanda, lo que implica actuar con un personal reducido en la administración central y además la competencia local por ganar los fondos subvencionados en términos de calidad educativa y rendimiento escolar de la institución como un todo. La administración por descentralización debe entregarse a organismos seccionales autónomos de tal forma que a través de los Municipios pague quien consume, lo que quiera consumir. Así el mercado en una creciente información del mercado de educación, las partes que demandan y ofertan se encuentran y manifiestan sus preferencias. Gastar 30% del PGE es interés del magisterio, pero no garantiza nada bajo las condiciones actuales de la producción estatal de educación. El Estado debería vincular la educación con el mercado de trabajo para evitar la sobreeducación, la educación de consumo y el desempleo de profesionales, que ni contribuye a elevar el PIB ni a mejorar las condiciones de equidad social.

INTRODUCCION

La economía de la educación nace en la década de los 60 como una disciplina formal, resaltando la importancia de la educación en términos de *inversión en capital humano*. Se había ya planteado analogías desde 1924 entre la inversión en educación y la inversión en capital. Shultz en 1961 retoma el tema de la *inversión en capital humano* sugiriendo que es un factor de producción que incide en tasas de crecimiento económico mayores que las explicadas por factores tradicionales. En los 80 en países desarrollados y en desarrollo se implantan *reformas educativas*, con rezagos en los últimos países. Así la relación producto educación justifica el gasto, que aumenta la tasa de crecimiento del producto pagando el costo de una mejor educación y redituando mas allá de lo invertido el capital involucrado. Asignar recursos para educación no se convierte en una pérdida, sino en alta rentabilidad social bajo ciertas condiciones que plantea la teoría económica. En los últimos años la educación ha pasado a ocupar un lugar destacado en la discusión pública por el vínculo entre educación y desarrollo económico.

Un ejemplo notable de la influencia de la economía de la educación en los últimos años, especialmente en los desarrollados, ha sido el creciente interés en el uso de mecanismos de mercado para financiar la educación y particularmente, en las diferentes políticas de cobro sobre la demanda por educación y sobre la eficiencia interna de las instituciones educativas. La tendencia es partir de la naturaleza de la educación como bien económico para establecer la responsabilidad estatal en la producción y provisión de educación. ¿Debe sólo financiarla, o también producirla?. ¿Podría el sector privado producirla a un menor costo por alumno y aun así ser rentable?. ¿En que condiciones fallaría el mercado?. Si el Estado debiera producir educación, ¿en qué niveles sería más rentable?. ¿Es sustentable mantener un gasto caracterizado por gasto corriente y salarios?. ¿El sacrificio social de asignar recursos a educación se ve reflejado en altos rendimientos académicos, productividad laboral y mejores ingresos de los individuos?.. Si el Estado debiera subsidiar la educación,

¿sería subsidiando la demanda o la oferta tal como ocurre actualmente?. ¿Podría el mercado darnos eficiencia en la asignación de recursos públicos?. ¿Gastar en educación ha contribuido a la equidad social? .Estas preguntas esperamos desarrollar a la luz de la teoría de la economía de la educación en REFORMA FINANCIERA DE LA EDUCACION PUBLICA.

La investigación se encuadra en el manejo de las finanzas públicas en educación, revisando los supuestos históricos y estructurales del gasto, incorpora la teoría del análisis costo beneficio, y cuestiona la producción y administración de la educación. El gasto público en educación como gasto social, objeto de reducción en épocas de ajustes macroeconómicos, por ser mayormente gasto corriente genera presiones sociales y tensiones políticas desde dirigentes de izquierda demandando mayores asignaciones sin garantizar mejores resultados académicos del estudiantado. Su argumento es que si hubiera mas gasto la educación sería mejor. Para ellos el problema es el monto que se gasta y no el sistema de producción y administración de educación en el país. Partimos diciendo que el sistema de producción y administración es producto de una filosofía de Estado, economía y sociedad que se ven reflejadas en las finanzas públicas. El orden es sistema económico, tipo de manejo del gasto público y resultados correspondientes. Las finanzas públicas se dan en un contexto particular. De ser así, nos proponemos terminar sugiriendo una reforma financiera educacional para el ámbito institucional guiados por el uso racional de recursos en torno a la eficacia y la eficiencia para producir equidad social y desarrollo económico.

CONTENIDO

I. EFICIENCIA Y EQUIDAD EN LA EDUCACION PUBLICA

Debe hacerse una clara distinción antes de continuar sobre lo que es provisión pública de los bienes sociales o de bienes privados suministrados por el Estado como en la Educación. Estos dos conceptos son distintos y en general no están relacionados, por lo que no debería ser confundido el uno con el otro. Los bienes privados pueden ser producidos y vendidos a compradores privados, sea por empresas privadas, que es el caso más normal, sea por empresas públicas o no. Los bienes sociales pueden ser de forma análoga, producidos por empresas privadas y vendidos al gobierno, o también pueden producirse directamente bajo dirección pública, como sucede con los servicios prestados por los funcionarios civiles o las empresas municipales. Si decimos que los bienes sociales son provistos públicamente, significa que se financian por medio del presupuesto y puestos a disposición libres de cargas directas. No importa como sean producidos 1. ¿Cuál es el rol adecuado de los sectores públicos y privado con relación a la provisión de servicios sociales?. La discusión gira en torno a la falla del mercado y la falla del Estado. Si no falla el mercado, el sector privado trabaja en proveer el servicio y si la planificación del Estado no falla entonces debiese hacerlo. Pero tanto lo uno como lo otro ocurre y el asunto es ponderar los fallos de ambos sectores y encontrar la correcta mezcla que sea la mejor división de responsabilidades entre ambos.

> Public intervention in education can be justified on several counts: it can reduce inequality, open opportunities for the poor and disadvantages, compensate for market failures in lending for education, and make information about the benefits and availability of education generally available. But public spending on education is often inefficient and inequitable. It is inefficient when it is misallocated among uses; it is inequitable when qualified potential students are unable to enroll in institutions because educational opportunities are lacking or because of inability to pay 2.

Se halla extendida en todos los países del mundo la idea de que se debe gastar en educación lo máximo posible. Tal idea de "gastar lo máximo posible" o de fijar un porcentaje preestablecido como lo contempla la Constitución Política del Ecuador (30% del Presupuesto General del Estado) supone que la educación es un bien de consumo. Una, posición alternativa es considerar a la educación como una inversión en función de una tasa de rentabilidad, que exige una decisión de asignación de recursos donde el beneficio marginal debe ser mayor que los costos marginales de invertir una unidad adicional, bajo los supuestos de eficiencia de mercado. Para ello suponemos un mercado de dinero capaz de financiar las actividades productivas de educación y de compra de la misma. En este contexto no podemos admitir ni derroche ni desperdicio, antes bien control y beneficio porque alguien debe pagar ya que la economía liberal asume que nada es gratis.

Los costos del proceso educativo y los beneficios derivados de recibir educación determinan tanto la eficiencia de la educación y los criterios de inversión en el sector. Al relacionar el nivel de costos con la calidad del aprendizaje alcanzado se identifica la eficiencia económica interna del sistema educativo. Entiéndase por calidad el resultado inmediato y directo del proceso educativo sobre el estudiante que se mide por los niveles de conocimiento y su manejo demostrado en pruebas especiales. En cambio, la eficiencia económica externa significa que el sacrificio de producción presente por producción y consumo futuros es válido sólo cuando los beneficios privados y sociales superan los costos privados y sociales 3. La principal justificación de la ayuda pública a la educación tiene su origen en la preocupación por las consecuencias distributivas de una educación en manos del sector privado. El mercado no asegura que la asignación de recursos sea justa en términos de la distribución de la renta y del bienestar, por lo cual la intervención del gobierno seria deseable para corregir estos "problemas de equidad" aunque el concepto de lo justo varíe de uno a otro. En términos generales, la equidad se relaciona con la forma en que son distribuidos los costos y beneficios entre diferentes grupos de acuerdo a diferentes características de dichos grupos. Cada sociedad determinará a cuáles grupos considerar y de qué características dentro de ellos.

II. SUSTENTABILIDAD DE LA POLITICA SOCIAL

Hasta los años 80 se privilegiaron las políticas de acceso al servicio, logrando metas de cobertura como fue el caso de Ecuador, pero las metas de universalización del acceso de grandes masas incorporan diversidad cultural, social y étnica complicando la posibilidad de mejorar la calidad en la educación primaria junto al objetivo de equidad social. Se paso de considerar la equidad como igualdad de acceso (igualdad en los medios de instrucción) a igualdad de resultados. Esto implica una distribución de medios progresiva (mas recursos, mas tiempo de aprendizaje, mas asistencia para los niños desfavorecidos). En los 90 a pesar de la recuperación del gasto, los recursos siguen escasos para los problemas de gran magnitud, por lo cual aparece el concepto de focalizar el gasto (concentración de medios en los grupos más vulnerables) que es uno de los ejes de la nueva política educativa a favor de una mayor equidad. Desde 1980, la calidad ha sido poco a poco incorporada en la agenda de todos los gobiernos. Fue en los años 90 que la concepción de políticas para el mejoramiento de la calidad educativa se volvió un tema clave. El gasto se recupero, se tomaron medidas para el fortalecimiento institucional, capacitación de docentes, provisión de insumos, para mejorar la calidad de provisión. Hay un cambio radical de objetivos de cantidad a objetivos de calidad, con estrategias globales de acción que incorpore cambios en la organización misma de la provisión, introduzca incentivos para una producción de calidad y sistemas de evaluación de esta calidad.

> Las reformas estructurales implementadas en América Latina durante la década de 1980 orientadas a transformar el papel del Estado, modificaron los criterios y las prioridades de la política económica en general y de la política social en particular. En el ámbito social las reformas estuvieron dirigidas principalmente a sustituir la concepción paternalista por estado subsidiario, donde la acción del estado tiende a concentrarse en las funciones de financiamiento, regulación y diseño de la política social, dejando al sector privado un mayor espacio para la provisión. Al mismo tiempo, se observó una tendencia a modificar los criterios de asignación de recursos de forma que progresivamente han adquirido mayor importancia los criterios de focalización y eficiencia en el uso de recursos” 4.

En lo que respecta a la evolución del gasto público en la educación y su relación con el gasto público social total, salvo algunas excepciones en ambas series hay la misma tendencia cuando se compara el período de crisis con el anterior y los años noventa con el período de crisis. Esto significa que el gasto en educación ha tendido a contraerse cuando disminuye el gasto público social y a expandirse cuando aumenta el gasto público social. La participación del sector de educación en el gasto público social ha tendido a mantener su importancia relativa respecto del resto de los sectores, salvo en algunos casos excepcionales. La composición del gasto en educación se caracteriza por un predominio significativo del componente corriente del gasto en todos los países de América Latina y durante todo el período. Considerando las series estadísticas del gasto público en educación como porcentaje del PIB y como porcentaje del PGE, en el período 1966-1996. Hay lata correlación entre ambas series. Suponemos que si el ingreso nacional sube, se justifica correlativamente una mayor participación en el presupuesto. A menor ingreso, menor gasto también, o de lo contrario habría déficit fiscal. En el período democrático baja la correlación en un 17% (0.86 del 66 al 80 y 0.69 del 81 al 96) lo que implica que las alteraciones macroeconómicas: déficits fiscales, el impuesto inflacionario y el crecimiento de la deuda externa perturbarían la armonía entre ingresos y egresos, es decir PIB y Gasto Público. La sustentabilidad de la política social estará en función de los equilibrios macroeconómicos y se relaciona con los períodos de alta presión social donde el clientelismo politequero irresponsablemente expandió el gasto sin garantizar una educación de calidad. Habría ineficiencia por el derroche e inequidad para garantizar la salida del círculo de pobreza.

Una comparación de las tasas de cambio de la participación del gasto público en educación como porcentaje del PIB y del PGE muestra años con cambios en sentido opuesto, para los años 78, 83 y 88 donde cae en su participación en el PIB pero crece dentro del PGE; y para los años 94, 95 el sentido inverso pues crece su parte del PIB pero cae dentro del PGE. Se darán tensiones sociales en medio de la crisis económica donde sectores afectados en sus salarios demandarán aumento de sueldos en tiempos de inflación y presionarán presupuestariamente. Por otro lado a pesar de los problemas de financiación fiscal de los sueldos, las influencias por aumentar las partidas para nuevas plazas de trabajo de docentes argumentando el bienestar de los mas necesitados agravará la situación fiscal del sector. El pago de la deuda provocó recortes presupuestarios de la década perdida de los 80. Se argumenta que el porcentaje servicio de deuda en función del PGE pasó del 7,3% en 1980 al 17,45% en 1988 mientras en el mismo período el porcentaje del gasto en educación en función PGE pasó del 35,1% al 21,2%. El sector educación dentro del gasto social registró el más brusco descenso en su participación en cambio las recuperaciones para el gasto social como el de salud y bienestar social que mejoran del 7,3 % al 8,8% y del 0.57% al 0.72% respectivamente para el mismo período, no se registraron en el caso de la educación 5.

Los sueldos del magisterio, parte del gasto corriente se vieron afectados en el período. El gasto corriente ha sido siempre mas del 90% del gasto en educación pública en detrimento del gasto de capital que se ha venido reduciendo progresivamente. La tendencia a la reducción del gasto público en educación y su cada vez menor participación en el PIB trajo un dramático deterioro de los sueldos de los maestros y un porcentaje cada vez mayor de fondos que se dedican a cubrir gastos corrientes con consecuencias negativas en la infraestructura y equipamiento de los centros educativos, en las condiciones de vida del personal, en la carencia de capital para atender las nuevas exigencias educativas, productivas y sociales, en el desfinanciamiento en áreas como la investigación, experimentación y evaluación provocando un deterioro creciente en la calidad de la educación. El informe CEPAL-UNESCO de 1992, advirtió que la fuerte reducción del gasto público en educación afectó principalmente al salario docente, generalizándose el ausentismo, las huelgas prolongadas, el abandono de la profesión de los más capacitados y la búsqueda de un segundo o tercer empleo, reduciéndose tanto el tiempo real de exposición al aprendizaje como la calidad de la docencia. Se afectó el reclutamiento de nuevos aspirantes a al pedagogía pues la evidencia en algunos países fue que ingresaban a la carrera del magisterio los estudiantes de bajo perfil académico. Una paradoja es que los docentes que trabajan en los lugares más exigentes del sistema son los que tienen menos experiencia profesional o escasa antigüedad, percibiendo salarios más bajos que otros colegas. El incentivo es la antigüedad no el rendimiento desestimulándose la productividad del docente 6. Las crisis macroeconómicas afectaron las asignaciones al gasto público en educación y dado que mayormente constituyen gastos corrientes, y de ellos las remuneraciones no sólo provocó alteraciones sociales y políticas sino que cayó la calidad. En tiempo de crisis se pagó un alto costo social por una mala educación. Una reforma financiera a la educación pública exige un buen manejo de las finanzas públicas y de la búsqueda de una solución a la pesada carga en salarios administrativos y docentes.

La educación no ha sido equitativa tampoco. Un pequeño porcentaje de la población tiene educación superior mayormente ineficiente que no aumenta los ingresos futuros, entonces ni estamos acumulando capital humano que incida en el crecimiento del PIB, gastamos en educación no productiva y estamos consolidando la inequidad social porque debiendo invertir más en educación primaria que tiene grandes externalidades positivas, se gasta más en educación superior para que en su mayoría los profesionales estén desempleados, subempleados o mal pagados. Examinando la distribución de los gastos sociales públicos por quintil de gasto, en el año 1994 para ver quienes se benefician mas del gasto público en educación y salud pública. El 40% más rico de la población que hace el 70% del gasto consume el 71% de la educación superior mientras el 40 % más pobre consume solo el 12%. De la educación superior se benefician los estratos más altos. El gobierno es entonces desafiado a focalizar el gasto para atacar la pobreza, vencer el círculo de miseria, generando movilidad social. Sin embargo el hecho de que el gasto esté focalizado solo marca la canalización de recursos pero no el beneficio neto de la clase de educación recibida en términos de bienestar económico final. Si la educación ecuatoriana no mejora su calidad, la sola focalización será únicamente desperdicio de recursos. Además, según el POVERTY REPORT del Banco Mundial del 30 de Junio de 1995 en la inversión social estatal hay un enorme sesgo a favor de la sierra según reza en la página 213, sin que se especifique a nivel provincial dentro de la sierra, cuáles son las provincias más beneficiadas. Mientras el porcentaje del sector formal es mucho mayor en la sierra que en la costa, los programas estatales de apoyo al sector informal se siguen paradójicamente concentrando en la sierra. Lo curioso es lo tan abismal de la diferencia regional, que los pobres de la Sierra tienen una mejor cobertura de servicios básicos. Esa es una prueba mas de inequidad social 7.

La reforma financiera como buen uso de los recursos exige no necesariamente producir si el sector privado pudiera producir a un menor costo por alumno de lo que paga el gobierno por un año de escolaridad gratuita. Financiar exige pagar por buenos resultados. La oficina regional de la UNESCO OREALC, con subsidio del BID implementó el programa evaluación regional bajo la denominación de “Laboratorio Latinoamericano de Medición de la Calidad de la Educación” , programa iniciado en 1995 para fomentar la coordinación y fortalecer la capacidad de los organismos de evaluación nacionales en la región. Antes de este programa la UNESCO había implementado una prueba piloto para alumnos de cuarto grado de siete países Latinoamericanos. La mayoría de estos alumnos obtuvieron un puntaje muy por debajo de los niveles mínimos esperados por los expertos regionales en el área de los currículos y las pruebas. En promedio, los niños pueden responder correctamente alrededor de la mitad de las preguntas. Venezuela y Costa Rica obtuvieron los mejores puntajes en tanto que República Dominicana, Bolivia y Ecuador obtuvieron los puntajes más bajos.

Una reforma educativa debe ajustarse al marco institucional vigente por ello todo cambio debe comenzar por una nueva definición de educación en la constitución política del Estado. La reforma educativa se da en dos planos: pedagógico y financiero. La economía de la educación hacia la eficiencia y la equidad en al provisión de servicios públicos involucra temas de política fiscal como asignaciones presupuestarias, recaudación tributaria, manejo de costos administrativos y de personal docente, inversiones en infraestructura; temas de crecimiento económico a partir de la inversión en capital humano que garanticen alta rentabilidad social, produzcan externalidades positivas para la sociedad, provean mano de obra calificada, se genere innovación tecnológica y mejoren los ingresos individuales en un ambiente de competencia; y temas de economía del bienestar sobre roles del Estado y sector privado, la disyuntiva eficiencia económica y equidad distributiva y pobreza. Si decimos que la economía debe ser sustentable a largo plazo y que la educación es sensible al manejo económico de los gobiernos, entonces la nueva constitución resalta que un objetivo de la economía es el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos (artículo 243, literal 2), que le compete al Estado el mantenimiento de la política fiscal disciplinada (artículo 244, literal 9), que no se podrá financiar gastos corrientes mediante endeudamiento público. El Banco Mundial en la última Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social, planteó una gestión económica acertada incluyendo por un lado estabilidad macroeconómica y los incentivos de precios, y por otro lado las políticas estructurales entre las que señala para nuestro interés la reestructuración del gasto público.

El problema más grande de todos en la administración educativa ha sido la centralización que, pese a los esfuerzos realizados para desmantelarla continúa dominando el manejo del aparato administrativo. El nuevo orden constitucional admite la decentralización administrativa y financiera de los organismos seccionales y encarga al CONAM el diseño de procesos hacia la autonomía pedagógica, administrativa y financiera de los centros escolares. La aspiración es que en términos de mercado en el municipio se encuentren oferentes y demandantes. Se propone que con un desarrollo regional y municipal las escuelas del gobierno sean administradas por los municipios y con una reducida planta técnica el Ministerio de Educación reduzca la burocracia y subsidie por alumno la demanda de los hogares ubicados por focalización. La reforma pedagógica, administrativa y financiera como un cuerpo debe ser producto de un consenso social de los sectores públicos, privados, familias y ONG para que llegue a ser una política de Estado con miras más allá de las presentes generaciones.

CONCLUSIONES

El estudio concluye que la educación no es un bien publico por lo cual debe tener un costo mayor a cero. La gratuidad hace que su uso sea excesivo. La educación debe estar en relación al mercado de trabajo, proveyendo el personal que se demanda en el sistema a fin de evitar la sobreeducación. La educación puede contribuir al crecimiento económico al mejorar la productividad de los individuos y trae rentabilidad social cuando el ciudadano mejora su participación social. La educación debe suministrarse por un sistema mixto donde el Estado no comprometa producción con provisión. La provisión debe estar sujeta a condiciones de competencia, calidad, eficiencia para evitar el desperdicio y garantizar una mejora económica que pueda compensar las diferencias de equidad.

Un cambio estructural en el gasto en educación implica reformar la ley de carrera docente que garantiza y protege al magisterio independientemente de los resultados. La participación ciudadana en los mecanismos de evaluación y la descentralización del sistema administrativo son elementos que junto a la competencia deben enmarcarse en condiciones macroeconómicas de estabilidad que garanticen el trabajo y la inversión. El Estado debería preferir mejorar el salario real que mantener un papel paternalista en la sociedad. Podría empezarse por un sistema nacional de evaluación de maestros, alumnos e instituciones escolares para que solo permanezcan los mejores. Luego, al reformarse el sistema laboral, el maestro con mayores resultados puede aspirar a mejores salarios. El Estado puede concesionar sus edificios y licitar las administraciones de centros escolares a precios dólares anuales que sean menores a lo que actualmente gasta. Falta decisión política para un cambio radical que implique la rentabilidad que significa la inversión en educación y no mayores cargas fiscales que deterioran los equilibrios fiscales.

REFERENCIAS

1. R. Musgrave, *Hacienda Pública*, McGraw-Hill1, México, 1992, p. 10.

2. World Bank, *Priorities and Strategies por Education*, World Bank Review, IBRD, 1995, en INTERNET.

3. V. Salas, "Los Costos y la Evaluación Económica de la Educación", *Revista Persona y Sociedad*, Vol.XI, No.2, Agosto, ILADES, Santiago de Chile, 1977, p.127.

4. Di Gropello y Cominetti, *La Descentralización de la Educación y la Salud*, CEPAL, Santiago, Chile, 1998, p.13.

5. C. Marchán, *Ecuador: crisis, ajuste y política social en los 80*, Quito, Ecuador, 1992, p.36.

6. CEPAL-UNESCO, *Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad*, ONU, Santiago de Chile, 1992, p.45.

7. INEC, *Las Cifras del Banco Mundial*, Septiembre de 1995, p.10-21.