

EDUCACIÓN: LA INSTITUCIONALIDAD QUE OBSTACULIZA LOGRAR LOS DIEZ AÑOS DE EDUCACIÓN BÁSICA AL 2015

Papel de Trabajo M.E.I.L., Nro. 08

HEXAGON CONSULTORES, ¹

Febrero 15, 2005

PRESENTACION:

Hexagon Consultores con el auspicio de la Cooperación Suiza para el Desarrollo pone en su consideración el octavo número del Memorando Económico de Investigación Legislativa M.E.I.L. El propósito del M.E.I.L. es presentar un análisis económico claro, objetivo e imparcial de las leyes, proyectos de ley, reglamentos a leyes y decretos que están en debate o trámites de ley que han sido aprobados, analizando sus efectos sobre el bienestar de la población, especialmente de la más vulnerable.

Como en las anteriores entregas, Usted y un grupo de aproximadamente 1.500 destinatarios selectos, pertenecientes a los tres poderes del Estado, medios de comunicación, universidades y centros académicos, ONGs, organismos de cooperación, Iglesias, líderes y analistas, han recibido y recibirán un resumen de nuestros papeles de trabajo y análisis sobre temas relacionados con lo económico y lo social.

Le invitamos a visitar la página www.hexagon.com.ec, donde Ud. podrá participar en los foros virtuales sobre cada temática, con sus comentarios, opiniones y recomendaciones sobre los temas en discusión. Sus opiniones sobre nuestros números ya constan y han sido electrónicamente sistematizadas y serán trimestralmente enviadas a usted por medio electrónico a manera de alcance a los correspondientes documentos de análisis. Asimismo, este análisis más extenso del tema ha sido puesto en sus manos a través de nuestra página web y/o correo electrónico.

Esperamos que este documento y el foro virtual sigan constituyendo, con su participación y uso, una herramienta y un espacio para la discusión informada y técnica sobre los temas legislativos de mayor debate en Ecuador.

LOS EDITORES

Antecedentes

En el Ecuador vemos pasar los años sin que se plasmen algunos de los compromisos de cada gobierno en materia educativa, postergando permanentemente la política económica destinada a la inversión en capital humano. El desarrollo económico de cualquier país requiere de una sólida estructura educativa que facilite las herramientas del conocimiento necesarias a los miembros de la sociedad, promoviendo en su uso mejores condiciones de vida, mejores niveles de convivencia, y con ella facilitando la construcción de estructuras institucionales sólidas, fundadas sobretudo en un comportamiento ético, transparente, tolerante y democrático.

El Estado ecuatoriano, ha respondido también favorablemente a los requerimientos de la comunidad internacional, a través de convenios firmados, en cuanto a la homogenización de algunos indicadores sociales recogidos en la propuesta de los Objetivos de Desarrollo del

¹ Publicación de Hexagon Consultores desarrollada con auspicio de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, COSUDE, como parte del Proyecto M.E.I.L. El contenido de este documento puede ser libremente reproducido siempre y cuando se cite su procedencia. Las opiniones expresadas son responsabilidad de los autores y no representan necesariamente el punto de vista de los auspiciantes.

Milenio; firmada por los países miembros de las Naciones Unidas y algunos países adjuntos, en la Declaración del Milenio del año 2000. En el campo de la educación, la meta de la estrategia nacional en esta materia incluye, entre otros aspectos, la *universalización de la educación básica*, es decir, lograr que cada niño o niña que ingrese al sistema educativo alcance como mínimo diez años de escolaridad, a fin de asegurar al menos potencializar sus capacidades antes de que la presión laboral de la cual son objeto los niños por las condiciones de pobreza, los separe del sistema.

La estructura institucional está, sin embargo, secuestrada por un lado por una estructura sindical que a la luz de cada nuevo año lectivo presiona por intereses de clase que soslayan la grave crisis de desprestigio del sistema de educación pública, perdiendo credibilidad en sus usuarios y por lo tanto, favoreciendo intensamente la proliferación de instituciones educativas privadas. El sistema privado de educación cumple hoy por hoy un papel fundamental, pues de alguna forma permite una alternativa educativa con mayor flexibilidad en cuanto a sus políticas internas de gestión, pudiendo exigir mayores niveles de eficiencia y eficacia en la instrucción y cátedra. Por otro lado, su carácter de satisfacción de la demanda por constituirse en si mismas instituciones con fines de lucro, facilita también su capacidad de adaptación a las nuevas ideas, métodos de instrucción, tecnología, etc.

Al tenor de los compromisos nacionales e internacionales, y a la necesidad urgente de mejorar el sistema de educación, en este informe se analiza la estructura jurídica y económica que determinará la superación de las limitaciones vigentes.

Análisis Jurídico

Partamos de la Ley Suprema, donde el deber educativo de la Nación está claramente expresado en el Art. 66: “La educación es derecho irrenunciable de las personas, deber inexcusable del Estado, la sociedad y la familia; área prioritaria de la inversión pública, requisito del desarrollo nacional y garantía de la equidad social. Es responsabilidad del Estado definir y ejecutar políticas que permitan alcanzar estos propósitos.”

Tomando en serio su responsabilidad, la agenda prioritaria del actual Ministro de Educación muestra que al parecer, bajo el actual status quo jurídico, no hay solución técnico-pedagógica-económico-política-social posible, por lo cual se debe definir (legalmente) y ejecutar (la rectoría) que permita alcanzar los propósitos educativos trazados por el Soberano en 1998.

En este número, partimos de la incompatibilidad de las Leyes con la Constitución bajo el siguiente análisis: si la educación es un objetivo público, entonces merece regulación jurídica y normatividad pública, y si en el marco de la legislación existente no solo que no se cumple la Constitución al momento de la ejecución institucional de los programas, proyectos e iniciativas de educación pública, sino que incluso se la viola, entonces, dicha legislación es errónea o incompleta y por ello, debe ser reformada contando con elementos de juicio provenientes no sólo de los sectores político-legislativos tradicionales reunidos en el Congreso, o de los sectores pedagógico-institucionales tradicionales reunidos en el Consejo Nacional de Educación, sino también del sector privado no educativo pero socialmente responsable que mira con asombro pasar los años sin que la inversión educativa pública fructifique (no necesaria ni principalmente a causa de la ausencia de cantidad de gasto, sino sobre todo a causa de la ausencia de calidad y efectividad del gasto, como se mostrará en la sección de análisis económico).

La legislación ecuatoriana en materia de educación pública conduce a violaciones constitucionales que han sido públicas y notorias y que, de no corregirse, convierten la Constitución de la República y la voluntad del Soberano, en un juguete, un vacío institucional, y una fuente inagotable de desgobierno.

La propuesta a la que se llega no tiene relación con el cambio de la Constitución, que según toda lógica y sin duda, hoy expresa la real voluntad nacional. Tiene más bien que ver con el cambio del marco normativo, ojala por medio de la reforma a la Ley de Educación que el Ministro de Educación actual desea emprender, de modo que se lo haga compatible con el mandato constitucional y se convierta en lo que debe ser: una herramienta que permita llegar al objetivo constitucional y no al revés.

Para realizar este análisis nos concentraremos en presentar evidencia con respecto a la violación de la Constitución, principalmente en la Sección Octava, Artículos 66 al 79.

Art. 67.- La educación pública será:

- *obligatoria hasta el nivel básico*, sin embargo solamente en el nivel primario ya existe un déficit, alcanzando las tasas de matrícula en primaria un nivel de 96,2% al año 2004 según datos del Sistema Integrado de Encuestas de Hogares (SIEH) del Instituto Nacional de Estadísticas de Censos (INEC). Por otro lado, los indicadores de la tipología del trabajo infantil evidencian las ineficiencias en la cobertura de los servicios. Dicha estructura responde no solamente a las deficiencias de oferta del servicio educativo, sino a condiciones estructurales de pobreza, pues en la mayoría de los casos, el abandono de un niño del sistema educativo va acompañado de su inclusión en el mercado laboral, que aunque las condiciones son paupérrimas, aportan con un ingreso mensual que puede fluctuar entre los 25 y 50 dólares.

**Tabla 1
Tipología del Trabajo Infantil**

| | Sólo trabaja | Sólo estudia | No trabaja y no estudia | Trabajan y estudian |
|------|--------------|--------------|-------------------------|---------------------|
| 2001 | 8.9 | 69.4 | 8.5 | 22.1 |
| 2004 | 6.8 | 77.7 | 6.5 | 15.8 |

Fuente: ENEMDU-INEC, Sistema Integrado de Encuestas de Hogares

- *gratuita hasta el bachillerato o su equivalente*, en este caso la educación es gratuita, sin embargo, existen otros costos asociados como por ejemplo útiles, libros, etc. Finalmente, cada año lectivo existen denuncias por lo cobros indebidos de los establecimientos con justificaciones que no convencen ni a los usuarios ni a las autoridades.
- *En los establecimientos públicos se proporcionarán, sin costo, servicios de carácter social a quienes los necesiten.*
- *Los estudiantes en situación de extrema pobreza recibirán subsidios específicos.* Con respecto a este punto, a partir del año 2003 el programa Beca Escolar pasó a formar parte del Bono de Desarrollo Humano, el cual ha alcanzado una depuración importante de su focalización, aunque la implementación de éste como un sistema de transferencias monetarias atado a indicadores y seguimiento de corresponsabilidades

Comentarios:

Auspicia:

(en salud y educación), es aún un proceso en discusión completado apenas en una etapa piloto.

El Estado garantizará:

- la libertad de enseñanza y cátedra,
- desechará todo tipo de discriminación,
- reconocerá a los padres el derecho a escoger para sus hijos una educación acorde con sus principios y creencias,
- prohibirá la propaganda y proselitismo político en los planteles educativos,
- promoverá la equidad de género, propiciará la coeducación.

Tales garantías van de la mano con los criterios libertarios atribuibles a la educación como condiciones fundamentales para la existencia de un sistema de educación pública y la intervención y supervisión del sistema privado. Empero la realidad guarda considerable distancia de estos preceptos, la libertad de los padres para escoger la educación de sus hijos solamente es posible si sus ingresos justifican tal decisión, en la mayoría de los casos la capacidad de elección es completamente limitada.

Finalmente, la equidad de género, al menos en los niveles de educación básica (10 años), ha logrado equipararse en relación a años anteriores; a pesar de ello, la retribución en el mercado laboral, es decir la discriminación de género en este ámbito, aún es significativa (detallada en mayor detalle en la sección del análisis económico)

El Estado:

- formulará planes y programas de educación permanente para erradicar el analfabetismo
- fortalecerá prioritariamente la educación en las zonas rural y de frontera.
- Se garantizará la educación particular.

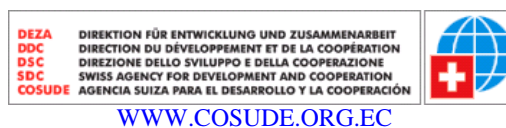
De estos compromisos, aunque los programas de reducción del analfabetismo no son permanentes, la reducción de sus tasas ha sido permanente alcanzando condiciones casi estructurales². El nivel al año 2001 alcanzó una tasa de 9%; es la tasa de analfabetismo funcional la que difiere considerablemente con respecto a la información anterior; la norma no dice nada con respecto al analfabetismo funcional por considerarse más atado a la receptividad que a las condiciones de la oferta del servicio educativo. Sin embargo, la calidad del servicio determina la existencia de esta condición por lo que, en la sección de análisis económico, se analiza este punto con mayor detalle.

² Nos referimos estrictamente a la población que mantiene sus condiciones de analfabetismo ya sea por condiciones de pobreza extrema, o por pertenecer a rangos de edad en los que la eliminación de la condición es potencialmente más complicada (tercera edad)

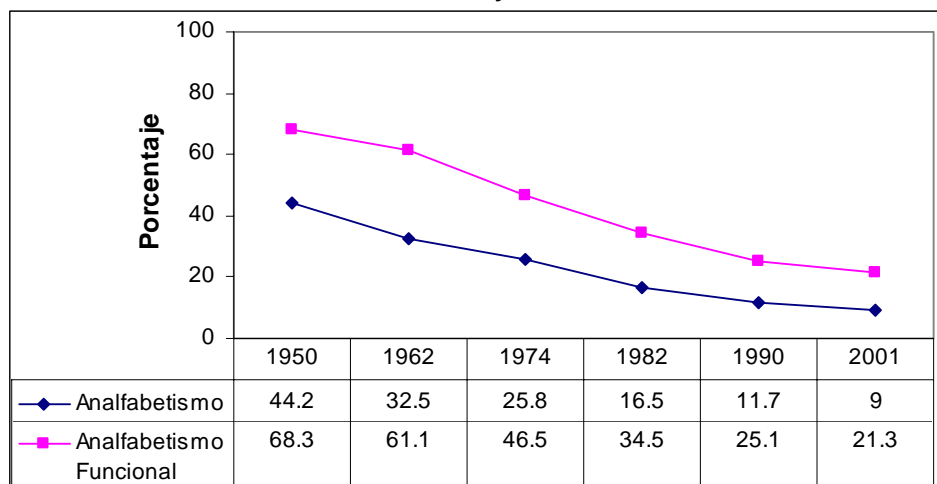
Comentarios:



Auspicia:



**Gráfico 1
Tasas de Analfabetismo y Analfabetismo Funcional**



Fuente: SIISE 3.5.

Art. 68.- El sistema nacional de educación **incluirá** programas de enseñanza conformes a la diversidad del país. Incorporará en su gestión **estrategias** de descentralización y desconcentración administrativas, financieras y pedagógicas. Los padres de familia, la comunidad, los maestros y los educandos **participarán** en el desarrollo de los procesos educativos.

En el Ecuador no existe una estrategia de descentralización y desconcentración visible y los esfuerzos al respecto han sido esporádicos y desarticulados. Un ejemplo claro es la exigencia de algunos organismos seccionales alrededor de reclamar la descentralización de la educación para mejorar sus condiciones de acuerdo a una lógica propia que responda a las necesidades puntuales de la localidad. Los municipios de Quito, Guayaquil, Loja, entre otros, han implementado escuelas municipales con parámetros propios de gestión, incluso logrando estándares superiores de educación que hacen eco entre otros organismos seccionales a nivel nacional.

Por tanto, la descentralización del sistema educativo es una estrategia fundamental para asegurar la participación de la comunidad en las decisiones respecto a los procesos, metodología, contenidos y su modificación, inclusión de materias y nuevas necesidades de preparación, cuyo éxito depende precisamente de la intervención de estos actores y de la existencia de un escenario de diálogo local.

Art. 69.- El Estado **garantizará** el sistema de educación intercultural bilingüe; en él se utilizará como lengua principal la de la cultura respectiva, y el castellano como idioma de relación intercultural.

Art. 70.- La ley establecerá órganos y procedimientos para que el sistema educativo nacional rinda cuentas periódicamente a la sociedad sobre la calidad de la enseñanza y su relación con las necesidades del desarrollo nacional.

No existen órganos de control con una estructura institucional clara para la rendición de cuentas. Por otro lado, los medios de participación de la ciudadanía en el control social no cuentan con estructuras institucionales claras, degenerando en un sistema de enseñanza deficiente tanto por su calidad, como escaso por su ineficiencia en el uso de los recursos. La comunidad no puede ejercer su derecho a la participación como se menciona en el artículo 68, no puede asegurar un control del cumplimiento en condiciones adecuadas como consta en el artículo 69, y finalmente no puede mejorar las condiciones de calidad; sin asegurar un sistema de control social a nivel de localidades y comunidad.

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

La noción generalizada respecto a la participación del gasto en educación, es de incumplimiento, sobretodo por una confusión relacionada a que esta menciona el 30% del Presupuesto General del Estado. La norma es clara en mencionar que el porcentaje debe medirse en relación a los ingresos corrientes, **no al total del presupuesto**. El cumplimiento de la norma es parcial (ver sección de análisis económico), sin embargo hay que destacar su avance y desmitificar la noción general, pues las condiciones de ineficiencia institucionales van más allá de la simple ejecución presupuestaria.

- *La educación fiscomisional, la particular gratuita, la especial y la artesanal, debidamente calificadas en los términos y condiciones que señale la ley, recibirán ayuda del Estado.*

Han existido en este campo diversos problemas e incumplimientos, sobretodo relacionado a la actualización de las necesidades financieras de las instituciones, pues las condiciones de la educación responden a una dinámica propia. Un ejemplo de ello es el caso de Fe y Alegría, cuya estructura institucional de atención ha crecido considerablemente en el país atendiendo actualmente a cerca de 24 mil niños. Sin embargo, en el año 2004 no se ejecutó una de las transferencias presupuestadas dejando a la institución desfinanciada. El apoyo del Estado, si ha de cumplir con las normas establecidas, debe ser permanente y puntual.

- *Los organismos del régimen seccional autónomo podrán colaborar con las entidades públicas y privadas, con los mismos propósitos, sin perjuicio de las obligaciones que asuman en el proceso de descentralización.*

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

Una agenda ministerial debería incluir la promoción de estos temas, así como la promoción de la donación de los impuestos, como menciona la ley de régimen tributario para casos especiales, para incluir a la empresa privada en el proceso de construcción de la infraestructura básica de educación, mejoras y modernizaciones de infraestructura y tecnología, y otros campos de inversión en los que el Estado actualmente no logra abastecer con solvencia.

Alivianar el peso económico beneficiará a todos pues la estrategia suma beneficios a los involucrados.

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

La regulación existente converge con los permanentes reclamos de los maestros y sucesivas paralizaciones. Existe la necesidad urgente de una revisión de la política salarial que incluya entre otras cosas, ajustes relacionados al periodo de trabajo de los profesores (no se ha valorado sus actividades durante el periodo de vacaciones, apareciendo como los empleados públicos con mayor beneficio relacionado), incluyendo programas de capacitación que asegure incentivos de pago a quienes asistan a los diversos programas propuestos. Los indicadores de desempeño podrán evaluarse en este formato de trabajo, asegurando su completa asimilación y respuesta por parte de los maestros.

Respecto a la educación superior

Art.77.- El Estado garantizará la igualdad de oportunidad de acceso a la educación superior. Ninguna persona podrá ser privada de acceder a ella por razones económicas; para el efecto, las entidades de educación superior establecerán programas de crédito y becas.

La tasa de escolarización por edad para el nivel superior según información del SIISE al 2001 es de 26,1%, ¿Qué pasa con el saldo? La educación a nivel superior, a pesar de lo mencionado por la Ley, implica incurrir en costos que aunque en el caso del sistema público son accesibles para lo que representan tasas y contribuciones (que se menciona en las disposiciones transitorias de la Constitución), la circunstancia poblacional para el acceso a los planteles, es decir, costos adicionales de traslado, vivienda, etc., pueden resultar excluyentes, desincentivando el acceso al sistema. Tomando en cuenta las condiciones de capacitación y preparación que requiere el mercado laboral, esta educación es cada vez más necesaria en términos de promoción de la productividad, por lo que el sistema de becas debe establecerse claramente a nivel de institución, y no solamente con la estructura actual del IECE- Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas.

Art. 78.- Para asegurar el cumplimiento de los fines y funciones de las instituciones estatales de educación superior, el Estado garantizará su financiamiento e incrementará su patrimonio. Por su parte, las universidades y escuelas politécnicas crearán fuentes complementarias de ingresos y sistemas de contribución.

Sin perjuicio de otras fuentes de financiamiento de origen público y privado o alcanzadas mediante autogestión, las rentas vigentes asignadas a universidades y escuelas politécnicas públicas en el presupuesto general del Estado, se incrementarán anualmente y de manera obligatoria, de acuerdo con el crecimiento de los ingresos corrientes totales del gobierno central

En la administración de este artículo existen algunos detalles que mencionar. Las disposiciones transitorias incluyen una relacionada con la ejecución presupuestaria del gasto en educación, específicamente la Décimo Cuarta referente a las universidades particulares que ya reciben asignaciones del Estado, seguirán percibiéndolas en el futuro y se incrementarán de acuerdo a los parámetros de dicho artículo. Tal decisión afecta a los intereses de la estrategia de educación y de universalización de la educación básica, pues su permanencia aunque mínima,

implica un desvío de recursos a instituciones que mantienen propios sistemas de precios sobre los cuales no interviene el Estado. La eliminación de esta disposición aseguraría la liberalización de los recursos que en el futuro podrán ser destinados a la educación básica.

Art. 79.- Para asegurar los objetivos de calidad, las instituciones de educación superior estarán obligadas a la rendición social de cuentas, para lo cual se establecerá un sistema autónomo de evaluación y acreditación, que funcionará en forma independiente, en cooperación y coordinación con el Consejo Nacional de Educación Superior.

Este sistema autónomo no existe, o no se conoce de su existencia. La rendición de cuentas debe estar instaurada a nivel institucional, por lo tanto de existir este organismo debería ser un ente activo e incluso si cabe, polémico. Para llegar a la meta impuesta por la estrategia de educación, significará asegurar la intervención del Estado en estos aspectos y sobretodo demandará una decisión política clara para realizar las modificaciones normativas esenciales para responder ya no solamente a los compromisos internacionales, sino a una norma muy superior que justifica su existencia, la Constitución Política del Estado.

Análisis Económico

Enfoque del gasto

Según el artículo 71 de la Constitución Política de la República del Ecuador, la educación pública se financia con el 30% de los ingresos corrientes totales del Gobierno Central y tiene que destinarse tanto al sistema institucional como a la erradicación del analfabetismo. Entre los actores relacionados al sistema ha existido una permanente confusión (deliberada o no) en cuanto al cumplimiento, pues al mencionar el porcentaje se lo relaciona al **total** de la proforma presupuestaria haciéndolo aparecer como un problema solamente de asignación y desviando la atención de los problemas estructurales del sistema.

El comportamiento histórico del gasto del sector ha mejorado ostensiblemente a partir de la implementación del sistema de dolarización, y también lo ha hecho su participación dentro del gasto total. Si bien el cumplimiento del mandato constitucional es aún parcial (ver Gráfico 2 y Tabla 2), la brecha no es tan amplia y su solo alcance no aportaría en nada a la transformación requerida si no se atienden otros aspectos relacionados a calidad y cobertura del sistema.

Comentarios:



WWW.HEXAGON.COM.EC

Auspicia:

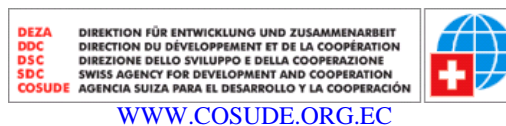


Gráfico 2

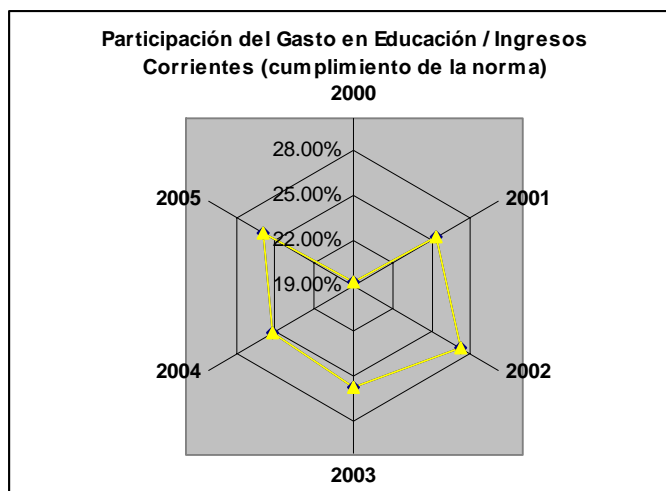


Tabla 2

| | Gasto en Educación / Ingresos Corrientes | Cumplimiento de la Norma (30%) |
|------|---|---------------------------------------|
| 2000 | 19.22% | 64.06% |
| 2001 | 25.36% | 84.52% |
| 2002 | 27.12% | 90.40% |
| 2003 | 25.64% | 85.46% |
| 2004 | 25.13% | 83.78% |
| 2005 | 25.80% | 85.99% |

Fuente: Secretaría Técnica del Frente Social, MEF, BCE.

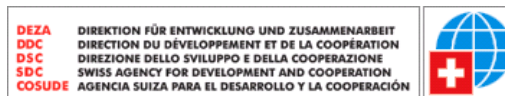
Los problemas de la estructura institucional de la educación en el país, se concentran entre otros aspectos en la estructura del gasto educativo. La mayoría de recursos se destina a la educación pre-primaria, primaria y secundaria; sin embargo, las instituciones de educación superior reciben también apoyo por parte del Estado, tanto privadas como públicas, alrededor del 2 o 3% del presupuesto educativo (alrededor de USD 20 millones) según datos de la Secretaría Técnica del Frente Social (STFS), evidenciando la ineficiencia de enfoque de la política, siempre que esté en claro cuales son los compromisos del gobierno y por lo tanto las prioridades del gasto.

Por otro lado, las instituciones de educación superior, son beneficiarias de preasignaciones dentro del presupuesto del Estado. Según la legislación tributaria vigente, al igual que los organismos seccionales con la identificación de proyectos específicos dentro de las prioridades de promoción de actividades de investigación, estas instituciones pueden ser receptoras de recursos identificados como transferencias provenientes de donaciones voluntarias del impuesto a la renta. Estas preasignaciones van directamente a la institución beneficiaria de la legislación especial y está por fuera del presupuesto del Ministerio de Educación y Cultura. La importancia de estos recursos, que en la pro forma del año 2005 alcanza los 276 millones de

Comentarios:


WWW.HEXAGON.COM.EC

Auspicia:


WWW.COSUDE.ORG.EC

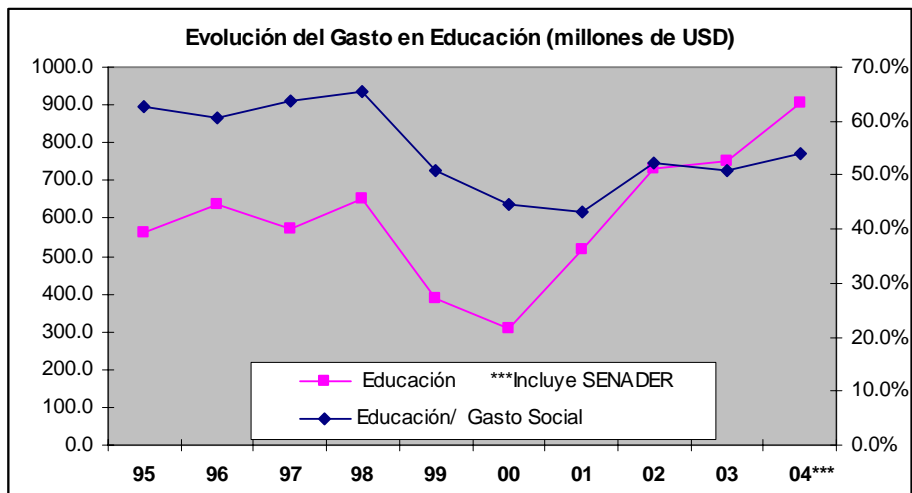


MEMORANDO ECONOMICO DE INVESTIGACION LEGISLATIVA

dólares, muestra como estos mecanismos alternativos de financiamiento pueden solventar los requerimientos focalizados de investigación de las instituciones beneficiarias, convirtiendo en inútiles los beneficios adicionales brindados, que solamente incrementan la ineficiencia del gasto en educación.

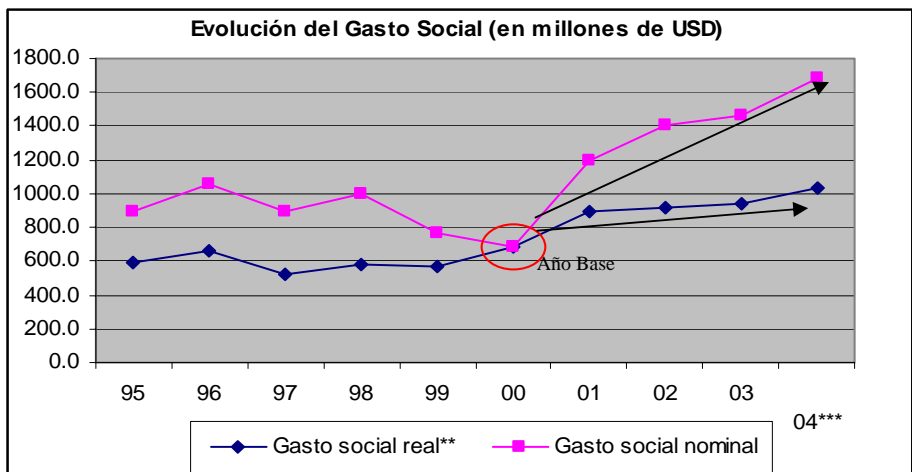
Sin incluir las preasignaciones de las instituciones universitarias, la evolución del gasto educativo a partir del año 2000 es creciente, al igual que la tendencia general del gasto social, y su participación en el total del presupuesto de gasto del sector social promedia el 49% a partir de ese año, alcanzando un nivel del 54% en el 2004.

Gráfico 3



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Secretaría Técnica del Frente Social.

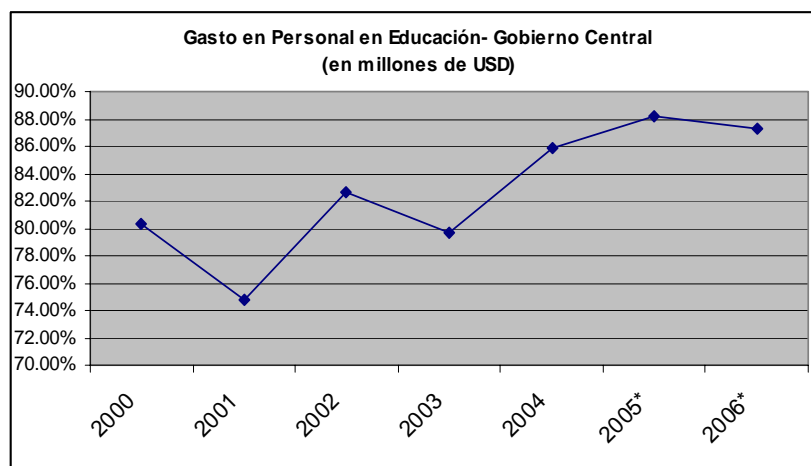
Gráfico 4



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Secretaría Técnica del Frente Social.

Esta evolución favorable podría significar mejoras reales si su estructura no estuviese tan atada al gasto corriente, específicamente a los gastos en personal. La tendencia creciente de este gasto en el sector, es un factor preocupante por las deficientes condiciones de otros aspectos que no reciben atención (e.g. infraestructura escolar e institucional, revisión del material educativo, edición de nuevos textos, etc.), actividades consustanciales a la enseñanza. En este último punto, cabe hacer una acotación que resulta un agravante al crecimiento de las partidas para maestros y por lo tanto del gasto; se han hecho innumerables denuncias por parte de los actores involucrados y de organizaciones de la sociedad civil, acerca de la preocupante situación del magisterio por los indicios de corrupción en la manutención de partidas de maestros, que o bien emigraron o fallecieron y que aún reciben sueldos como miembros activos. Éstos y otros aspectos relacionados son los que se evidencian en la evolución descrita (ver gráfico a continuación), pues el crecimiento puede justificarse por requerimientos de la demanda educativa, cuya oferta está estancada en la continua alza de salarios y nuevas partidas que requieren financiarse.

Gráfico 5



Fuente: MEC, Revista Gestión #138, diciembre 2005

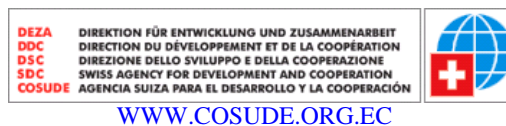
Calidad del gasto – Calidad educativa

La asignación de recursos en el sistema y su ineficiencia, no está atada solamente a la distribución financiera, sino quizás con mayor preocupación, debe ser vista a través de la distribución del recurso humano que pertenece al magisterio. Según información de la Dirección Nacional de Planeamiento de la Educación y el SINEC, existen en el país alrededor de 189.755 maestros en los niveles de pre-primaria, primaria y secundaria, para atender la demanda de alrededor de 3'186.985 alumnos, es decir, un promedio de 17 estudiantes por profesor. La realidad en el sector sub urbano y rural, así como en las diferentes provincias, es muy distinta existiendo planteles educativos públicos con más de 30 alumnos por clase, sin tomar en cuenta la paupérrima realidad de los planteles uni-docentes, en donde el profesor sortea las aulas impartiendo simultáneamente distintas materias y en cuya dinámica la calidad



Comentarios: WWW.HEXAGON.COM.EC

Auspicia:



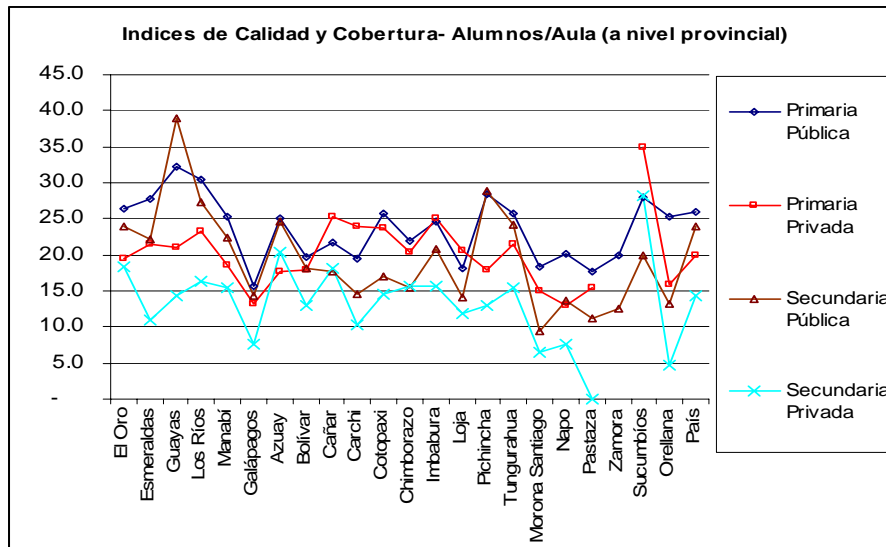


MEMORANDO ECONOMICO DE INVESTIGACION LEGISLATIVA

de los conocimientos impartidos no recibe seguimiento o sencillamente no es una preocupación.

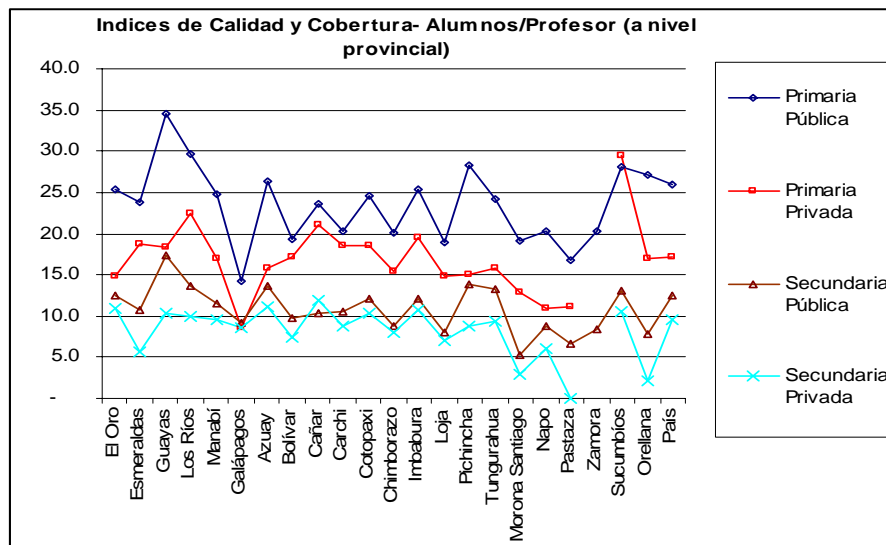
En las provincias de la Amazonia y en la Sierra Central, la realidad supera cualquier análisis, haciendo evidente la necesidad de reforma y redistribución del recurso humano, de los profesores, hacia un sistema que atienda las necesidades poblacionales en mejores condiciones y promoviendo para su traslado un programa de incentivos.

Gráfico 6



Fuente: Secretaría Técnica del Frente Social, Secretaría de Presupuestos 2005.

Gráfico 7

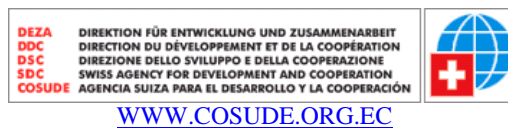


Fuente: Secretaría Técnica del Frente Social, Secretaría de Presupuestos 2005.

Comentarios:



Auspicia:



Los indicadores de oferta educativa son claros en las diferencias existentes entre el sistema público y privado de educación. A nivel nacional, la educación primaria pública concentra más del 78% de los alumnos, y como consecuencia, su nivel de concentración de Alumnos / Profesor (25,9 es el promedio nacional), es considerablemente mayor al de la educación primaria privada que es de 17 alumnos por profesor. La calidad educativa vista desde el tiempo que el educador puede dedicarle al niño requiere por lo tanto de una desconcentración del peso que actualmente soporta el sistema público.

Lo propio a nivel de educación secundaria, los indicadores de concentración del recurso son también divergentes entre el sistema público, que concentra el 75% de los alumnos a nivel nacional. El número de Alumnos / Profesor es de 12,6 para la educación pública y de 9,5 para la educación privada.

El crecimiento de los establecimientos de educación privados en los distintos niveles, a pesar de su apogeo y creciente interés colectivo, no representa competencia para la demanda de educación pública, sobretodo por los costos involucrados. Las condiciones generales de consumo de la población mejoraron a partir del año 2000; sin embargo, la población que se encuentra bajo la línea de pobreza (53,2% para el año 2004) continuará demandando estos servicios por parte del Estado como una forma de alivianar su consumo, delegándole la responsabilidad de la calidad sin tomar en cuenta las limitaciones institucionales.

La calidad educativa en las condiciones descritas deteriora la percepción del sistema público de educación, y promueve tácitamente el sistema privado, que ya en los últimos años ha mejorado su participación acompañado también por las mejoras económicas y del poder adquisitivo de la clase media, mayoritaria en las urbes.

Tasas de retorno de la educación

Una forma indirecta de evaluar la calidad del sistema educativo, y del gasto en el sector, es a través de la evaluación de las tasas de retorno privadas de la educación utilizando la metodología propuesta por la Teoría del Capital Humano, en la medición del poder de respuesta del mercado laboral, a través del salario, a las reformas que en el sistema educativo se plantean.

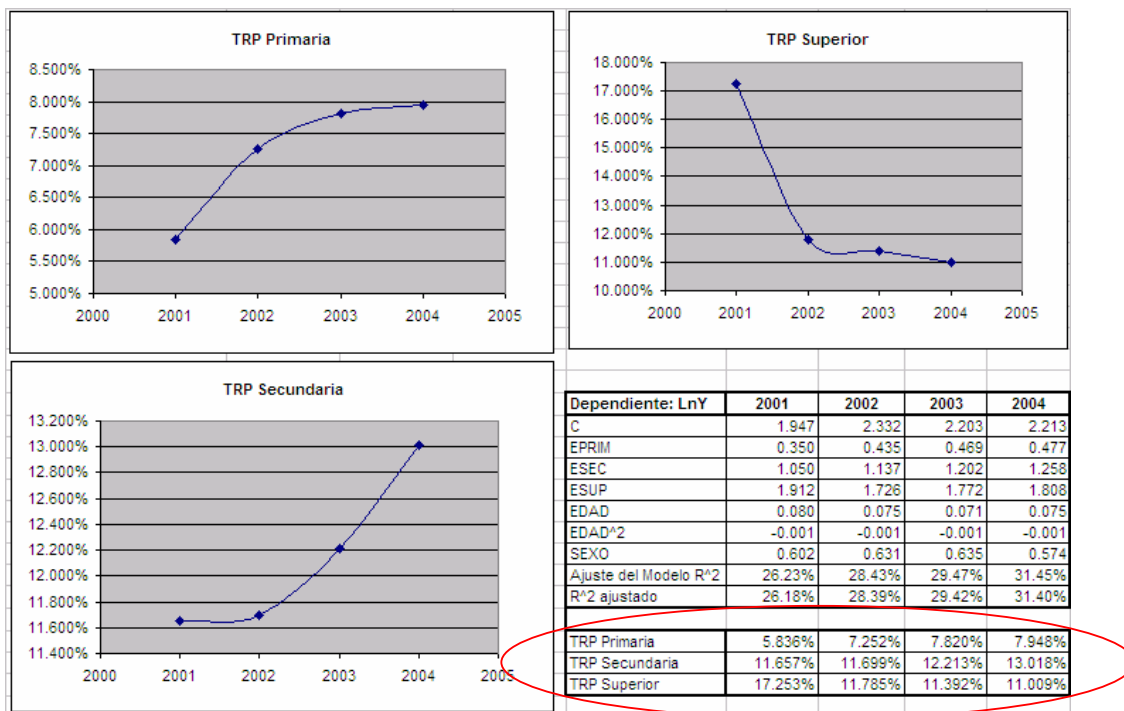
La inversión en capital humano, de forma similar a otras formas de capital, supone de la generación de retornos económicos en el tiempo. La modelización de esos retornos a través de la denominada *forma básica minceriana* (por su mentalizador, Jacob Mincer) permite evaluar otros factores que también son determinantes en la formación de los ingresos, sin embargo por motivos demostrativos, solamente utilizaremos los acercamientos a las variables de área de vivienda y sexo.

Los resultados obtenidos corresponden a estimaciones preliminares³. Para seguir la lógica del documento, se emplea la especificación factible según los datos de las encuestas de empleo elaborados por el INEC, en las que solamente la evolución de las tasas urbanas se la puede

³ El estudio completo está aún en proceso. Sin embargo, la información utilizada es una aproximación apropiada a los datos finales. Se excluyó deliberadamente el dato correspondiente a la encuesta urbana del 2005 por incoherencias en la información.

realizar en función de información continua. Finalmente la variable dependiente es el logaritmo natural del ingreso mensual. Los resultados obtenidos se muestran a continuación:

Gráfico 8



Fuente: INEC - Encuestas de Empleo, Desempleo y Subempleo (sección urbana), 2001, 2002, 2003, 2004.

Elaboración: HEXAGON Consultores.

Nota: Estimaciones (preliminares) corregidas por heterocedasticidad. Significancia de todos los regresores (betas) al 99% del nivel de confianza.

Las tasas de retorno privadas de la educación muestran como ha variado la respuesta del mercado laboral en relación a la calidad educativa (a través del salario) y simultáneamente dan indicios de cual debe ser la priorización del gasto en educación.

La educación primaria, si bien ha mejorado sus condiciones históricas, está llegando a un punto de saturación relacionado también con mayores logros en la *universalidad de la educación primaria* (ver tasas de matrícula en la sección de indicadores sociales) alcanzando la meta propuesta en los Objetivos de Desarrollo del Milenio⁴ e incluso superándola en cuanto a la educación primaria completa (6 años). Sencillamente mientras mejor sea el ajuste a esta meta, su importancia en el mercado laboral como elemento diferenciador irá perdiendo

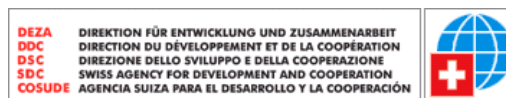
⁴ La meta es lograr por lo menos la universalización de la educación primaria sin embargo la prioridad son los 5 primeros años de educación. Los indicadores recogen los cambios en: i) las tasas de matrícula primaria, ii) porcentaje de niños que comienzan y llegan al quinto año de primaria, iii) tasas de alfabetización de las personas de 15 a 24 años de edad.

Comentarios:



WWW.HEXAGON.COM.EC

Auspicia:



WWW.COSUDE.ORG.EC

importancia. Esto no significa que se deba descuidar esta inversión, por el contrario, las tasas de retorno que alcanzan los niveles posteriores dependen de la universalización de este nivel educativo. Una mayor tasa de retorno que logre estabilizarse deberá estar seguida de una inversión sostenida que mantenga sus condiciones.

Las tasas en la educación secundaria muestran como los ingresos se incrementan en un promedio de 12% por año de escolaridad en el nivel. En esa secuencia, la educación secundaria representa cada vez un papel más importante en la diferenciación laboral, es decir que la calidad de la educación se reconoce en el mercado laboral y por lo tanto, la tendencia creciente en la tasa de retorno, demuestra la necesidad de invertir ahora (una vez superada la universalización en el nivel de educación previo) en conseguir mejores niveles de escolarización concentrándose en la educación secundaria. Las tasas de matrícula en la educación básica (ver gráfico en indicadores sociales de la educación) son inferiores a las de primaria (al 2004 la tasa alcanza 91,1%), demostrando que es necesario mejorar la cobertura en este sector. Otros factores están incluidos en estas mejoras y van de la mano de la mejora en las condiciones generales de bienestar, pues conforme sugiere la teoría, el costo de oportunidad de los individuos crece conforme alcanzan mayores niveles de escolaridad y de edad. Sin embargo, la conciencia del mayor retorno obtenido por año de escolaridad en el nivel secundario es un incentivo, tanto público como privado, a dedicar mayor cantidad del gasto a este sector.

Finalmente, la evolución de las tasas de retorno de la educación superior demuestra que la importancia generada en relación a la calidad que le atribuye el mercado laboral es decreciente. Los retornos se reducen a partir del año 2000, empero nos referiremos solamente a la tendencia por cuanto su nivel está sujeto a los supuestos incluidos⁵. Descuidar tal inversión no sería una política coherente por cuanto a niveles superiores de capital humano, mejores resultados en cuanto a planificación y crecimiento de la economía. Sin embargo, no debe ser una prioridad directa del gasto público al reconocerse que la masificación de las instituciones universitarias, inclusive de la educación virtual y a distancia, genera distorsiones en el mercado laboral por el número de profesionales que están obligados a subemplearse.

La calidad de la educación en el nivel urbano, es relativamente mejor a la condición opuesta, especialmente por factores de atención. Las tasas de retorno primarias del sector urbano son en promedio 2,43% mayores a las del sector rural en lo que va de la década⁶; lo propio para los niveles de secundaria y superior, mayores en 2,60% y 5,24% respectivamente. Hay que tomar en cuenta que también las condiciones generales (menores niveles de pobreza, por ejemplo) favorecen a la formación y estabilidad del educando, simultáneamente esto favorece también a sus condiciones de aprendizaje y según el modelo expuesto, esto recibe una respuesta en el mercado laboral a través del salario.

Por otro lado, se observa la reducción de la tasa de retorno de la educación superior en el sector rural, mientras la tasa de decrecimiento es menor en el sector urbano. Esta dinámica es atribuible a la movilización de la oferta laboral al sector urbano de acuerdo a como éste alcanza mayores niveles de capacitación y formación. La población que permanece en el sector rural ha elevado sus condiciones educativas (crecimiento de los retornos) en el nivel secundario,

⁵ Específicamente al supuesto de un promedio de 5 años de educación superior.

⁶ Información discontinua por la carencia de información en las encuestas de empleo levantadas por el INEC. Como se muestra en los cuadros explicativos, los años que contienen información rural son solamente 2001, 2003 y 2004.



**MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

convirtiéndose en estos sectores la inversión en educación básica más relevante. Dejaremos sin embargo un nivel de duda en relación al nivel por concentrarnos mayormente en la dinámica histórica o tendencia.

**Tabla 3
Tasas de Retorno de la Educación**

| Nacional | 2001 | 2003 | 2004 |
|----------------------------|--------|--------|--------|
| TRP Primaria | 7.09% | 7.67% | 8.26% |
| TRP Secundaria | 13.47% | 13.46% | 14.91% |
| TRP Superior | 19.92% | 12.18% | 15.52% |
| Urbana | 2001 | 2003 | 2004 |
| TRP Primaria | 5.84% | 7.82% | 7.95% |
| TRP Secundaria | 11.66% | 12.21% | 13.02% |
| TRP Superior | 17.25% | 11.39% | 11.01% |
| Rural | 2001 | 2003 | 2004 |
| TRP Primaria | 4.74% | 4.53% | 5.04% |
| TRP Secundaria | 9.32% | 9.16% | 10.61% |
| TRP Superior | 18.94% | 4.33% | 0.68% |
| Diferencias Urb/Rur | | | |
| TRP Primaria | 1.10% | 3.29% | 2.91% |
| TRP Secundaria | 2.34% | 3.05% | 2.40% |
| TRP Superior | -1.69% | 7.06% | 10.33% |

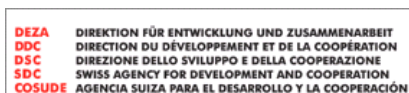
Fuente: INEC - Encuestas de Empleo, Desempleo y Subempleo (sección urbana), 2001, 2003, 2004.

Nota: Estimaciones (preliminares) corregidas por heterocedasticidad. Significancia de todos los regresores (betas) al 99% del nivel de confianza.



Comentarios: WWW.HEXAGON.COM.EC

Auspicia:



WWW.COSUDE.ORG.EC



**MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

Los indicadores sociales de la educación

Siguiendo la lógica de evaluación de los compromisos del país en materia educativa, es fácilmente ver que aún hay un camino largo por recorrer en su consecución. A nivel nacional el promedio ponderado de años de escolaridad alcanza apenas a 7.3. Es decir que al menos la educación primaria está cerca de su universalización, aunque los indicadores marginales ya se encuentren en los límites estructurales de superación. Empero, la universalización de la educación básica requiere de esfuerzos adicionales que sólo serán posibles en la reforma de la estructura y por lo tanto en las leyes que rodean el campo institucional, como se expuso en la sección de Análisis Jurídico.

Según datos del Censo realizado en el año 2001, las provincias de la región de la Sierra central, y de la Amazonia, son las que alcanzan peores indicadores de escolaridad entre sus pobladores, confirmando lo previamente afirmado a la concentración del capital humano y recursos relacionados, que requieren localizar la región deficitaria y al menos homogeneizar sus condiciones. Lo propio respecto a los indicadores de analfabetismo, que a nivel país el índice alcanza el 9% (población mayor a 15 años-SIISE 3.5). Sin embargo, a nivel provincial esta realidad o aparente mejora puede verse opacada superando el nivel de 19%, como en el caso de la provincia de Chimborazo, y niveles similares en las provincias de la zona central. Esta estructura esconde además los problemas estructurales existentes a nivel de grupos vulnerables que a pesar de recibir un trato especial dentro de la legislación conservan niveles preocupantes de educación, confirmando la relación latente entre educación y crecimiento económico al ser precisamente las poblaciones indígenas las que concentran los peores indicadores de pobreza.

El sistema de educación intercultural bilingüe recibe recursos propios que deben ser destinados a la promoción de la educación en estas comunidades, sin embargo sus deficiencias son evidentes.

Por otro lado, las tasas de matrícula han mejorado considerablemente en el tiempo, conforme muestran los datos que se exponen a continuación; como se mencionó previamente en el análisis de las tasas de retorno privadas, el incremento paulatino en los niveles de escolaridad de los individuos ha modificado las condiciones diferenciadoras de los individuos al acercarse al mercado laboral, de esta forma, mientras el costo de oportunidad de permanecer en el sistema educativo se incrementa, la tasa de matriculación decrece.

Tabla 4

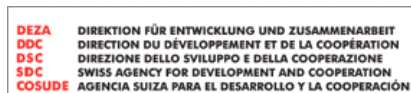
| Años de escolaridad (promedio) | | Analfabetismo (% de la población) |
|--------------------------------|-----------|-----------------------------------|
| Provincia | Indicador | Indicador |
| Galápagos | 9.47 | 2.74 |
| Pichincha | 8.94 | 5.5 |
| Guayas | 7.83 | 7.06 |
| El Oro | 7.52 | 5.48 |
| Pastaza | 7.06 | 10.14 |
| Loja | 6.95 | 7.88 |
| Azuay | 6.93 | 8.78 |
| Tungurahua | 6.82 | 9.98 |
| Napo | 6.45 | 10.54 |
| Carchi | 6.34 | 7.21 |
| Zamora Chinchipe | 6.23 | 8.19 |
| Esmeraldas | 6.19 | 11.62 |
| Imbabura | 6.18 | 13.36 |
| Los Rios | 6.12 | 11.7 |
| Manabí | 6.09 | 12.54 |
| Sucumbios | 5.97 | 8.46 |
| Orellana | 5.89 | 9.19 |
| Chimborazo | 5.82 | 19.02 |
| Morona Santiago | 5.77 | 9.98 |
| Bolívar | 5.35 | 17.49 |
| Cotopaxi | 5.35 | 17.59 |
| Cañar | 5.25 | 15.42 |
| Zonas No Delimitadas | 5.08 | 12.38 |
| Fuente: Censo 2001, SIISE | | |

Comentarios:



WWW.HEXAGON.COM.EC

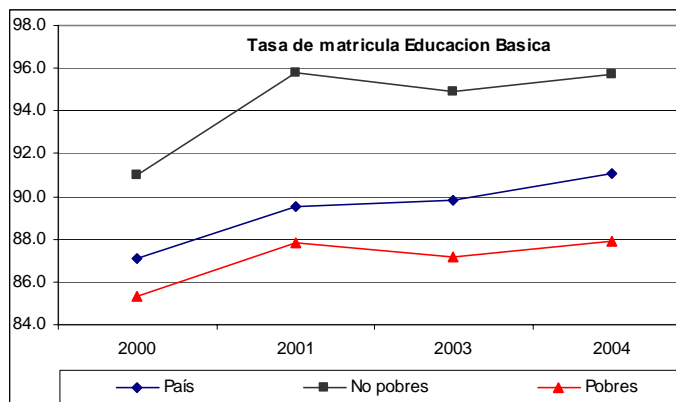
Auspicia:



WWW.COSUDE.ORG.EC

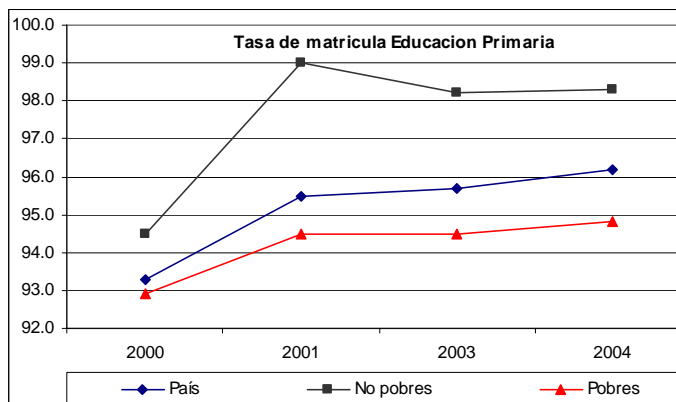


Gráfico 9



Fuente: SIEH, INEC- Encuestas de Empleo 2000, 2001, 2003, 2004.

Gráfico 10



Fuente: SIEH, INEC- Encuestas de Empleo 2000, 2001, 2003, 2004.

Mejorar los indicadores sociales de la educación expuestos, requiere de un compromiso a nivel de institucionalidad a nivel de reformas legislativas. De otra forma el solo planteamiento de una estrategia no asegura continuidad en los procesos que requiere el fomentar un cambio del sistema de educación nacional.

Por otro lado, se requiere del compromiso institucional y concertación entre los actores para el cumplimiento ya no solamente de los objetivos que planteó la estrategia, sino además hacer del sistema de educación un sistema eficiente en los procesos y eficaz en los resultados. El involucramiento de la sociedad civil en este proceso es fundamental, pero para ello la institución (como se sugiere en el análisis legal) debe asegurar los canales de transmisión de esas inquietudes e iniciativas, proceso que se puede lograr impulsando un proceso de descentralización profundo del sistema educativo. El compromiso es grande, pero la ruta está trazada.

Comentarios:

Auspicia:

Conclusiones

1. El Ecuador no progresará a menos que empiecen a plasmarse los compromisos nacionales e internacionales en materia de educación y para ello, es necesario reformar el sistema, reestructurar las prioridades de gasto y mejorar el monitoreo del cumplimiento de la ejecución presupuestaria del sector. En este sentido, todos los actores: sector público, sector privado y sociedad civil deben cumplir con su parte de responsabilidad.
2. El actual *status quo* jurídico evidencia que no hay una solución técnico-pedagógica-económico-política-social posible a menos que se defina legalmente y ejecute la rectoría del Ministerio de Educación (MEC). No es posible que la estructura institucional siga secuestrada por una organización sindical que a la luz de cada nuevo año lectivo presione por intereses de clase que soslayan la crisis de desprestigio del sistema educativo público, perdiendo credibilidad en sus usuarios y, por tanto, favoreciendo la proliferación de centros privados.
3. Por lo tanto, el sistema privado de educación cumple hoy por hoy un papel fundamental ya que es, de alguna manera, una alternativa educativa con mayor flexibilidad, en cuanto a sus políticas internas de gestión, que le permite exigir mayores niveles de eficiencia y eficacia en la formación de los educandos. Empero, esta proliferación de centros educativos privados demanda a su vez una reforma de la supervisión y el monitoreo del cumplimiento de las políticas educativas establecidas por el MEC para promover mejoras en la cobertura así como la convergencia de contenidos y métodos.
4. Las empresas privadas, cuyas actividades no están ligadas a la educación, también pueden y deben ser partícipes de las mejoras en infraestructura y capacidades del magisterio. Es que ahora más que antes los mercados y las fuerzas sociales están re-escribiendo las obligaciones y roles del sector privado porque aunque la maximización de beneficios propios es aceptada, ésta no es una excusa para ignorar valores y responsabilidades para con la sociedad. Estas prácticas de Negocios Responsables podrían, a su vez, fomentarse a través de, por ejemplo, incentivos tributarios. Finalmente, el control social del gasto público requiere de una definición clara de las competencias y recursos administrados a nivel local, posible solamente mediante un sistema descentralizado de gestión que hoy por hoy camina a paso lento.
5. La proliferación de instituciones educativas, en distintos niveles, pero sobretodo a nivel secundario y superior, requiere de una reforma del sistema de supervisión y monitoreo del cumplimiento de las políticas educativas que tienen que ser establecidas y evaluadas por el MEC, de tal forma de continuar promoviendo mejoras en la cobertura tanto a nivel privado, como nuevo agente de inversión educativa, así como de sector público, que requiere de un seguimiento continuo de tal forma de lograr, en un primer escenario, un nivel de convergencia con lo contenidos y métodos.
6. Lograr mejoras en los indicadores sociales del sector, requieren no solamente de reformas en el sistema, sino sobretodo de una reestructuración de las prioridades de gasto y mejores sistemas de monitoreo de cumplimiento de la ejecución del mismo. El mejoramiento de las condiciones de bienestar requiere del compromiso de las autoridades involucradas a nivel local, regional y nacional.



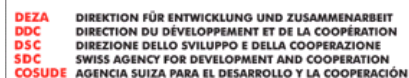
**MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

7. Incentivar los sistemas de monitoreo y control social del gasto público requiere de una definición clara de las competencias y recursos administrados a nivel local, posible solamente mediante un sistema descentralizado de gestión que hoy por hoy camina a paso lento en el país. Las veedurías sociales y el cumplimiento del Artículo 78 de la Constitución que menciona la participación ciudadana, serán posibles en un esquema que permita generar cambios con mayor agilidad.



Comentarios: WWW.HEXAGON.COM.EC

Auspicia:



WWW.COSUDE.ORG.EC