

Segundo Montes

El financiamiento de la educación en El Salvador

RESUMEN

El artículo analiza los problemas que plantea el actual sistema de financiamiento de la educación nacional. La limitación obligada en el presupuesto educativo, la distribución desproporcionada entre los diferentes niveles educativos, la gratuidad de la educación en los niveles más altos que supone un regalo de capital de trabajo, le parecen al autor otros tantos elementos no equitativos del sistema. Como alternativa ofrece algunas opciones dentro de la tesis de la transferencia de los fondos del presupuesto de educación hacia los niveles educativos más bajos, facilitando créditos a los estudiantes superiores que en la actualidad no puedan costear sus estudios.

Durante los meses de abril y mayo del presente año más de 1500 profesionales de la educación han estado estudiando el sistema educativo nacional, la Reforma Educativa, sus fundamentos ideológicos, su estructura y sus consecuencias. Fruto de ese Seminario Nacional sobre la Reforma Educativa es un extenso documento en el que se expresan planteamientos teóricos muy importantes y recomendaciones prácticas muy interesantes. Se pretende extender y ampliar la educación a prácticamente todos los salvadoreños. Se proyecta acabar con el analfabetismo en el país. Se plantean justas reivindicaciones para que el maestro reciba no sólo el status correspondiente al trabajo que desempeña, sino que perciba una retribución y unas prestaciones que le permitan una vida desahogada. Se pide un mejor y más abundante equipamiento de los centros docentes, para que la educación esté acorde con los planteamientos de la Reforma Educativa y con las exigencias de la moderna pedagogía.

Todo el conjunto de recomendaciones emanadas del Seminario están en consonancia con los principios pedagógicos sustentados teóricamente y con los ideales no sólo de la Reforma Educativa, sino de la democratización de la enseñanza y de la justicia.

Lo que hay que analizar es su factibilidad y viabilidad real en un sistema económico y social como el que está vigente en el país. Desafortunadamente no se analizó en dicho Seminario el sistema de financiamiento de la educación, al menos en toda la profundidad que el caso amerita. Creo que un estudio de este tipo es indispensable para cualquier planificación educativa a nivel nacional. No bastará con analizar el monto total del presupuesto destinado a la educación y las posibilidades de incremento de este presupuesto, sino que habrá que analizar también la distribución de dicho presupuesto entre los diferentes niveles educativos, y los principios en los que se basa la asignación de fondos a dichos niveles educativos, para ver si están de acuerdo con las exigencias de la justicia y de la equidad.

Con este trabajo pretendo dar un aporte a la solución de este problema, convencido de que se necesita un estudio mayor y más completo del tema y de todos los elementos implicados en su solución. Sin pretender ser dogmático, ofrezco el presente ensayo como material de discusión, y como ayuda en la búsqueda de soluciones al problema educativo nacional.

I.- Distribución de alumnos y presupuestos.

El presupuesto asignado al ramo de Educación se mantiene en los altos porcentajes de los últimos años, y para 1978 representa el 23.15 o/o del presupuesto nacional. Este elevado porcentaje no podrá ser elevado sustancialmente, en detrimento de otros ramos de la Administración, que exigen igualmente una asignación muy elevada para atender la gran demanda de gastos y de inversión en los demás aspectos de la vida nacional, mientras se mantenga la estructura socio-económico-política vigente. Consiguientemente, el único incremento que podrá lograr el ramo de educación será el absoluto, año con año, en la proporción en que crece el ingreso del Estado, y que normalmente no excederá de la tasa de inflación y de aumento del costo de la vida, mientras no se apliquen reformas fiscales o estructurales que modifiquen sustancialmente el poder económico del Estado. En países de mayor riqueza nacional, con ingresos fiscales sustancialmente mayores, o en este país, pero con una legislación fiscal distinta, o con una estructura socio-económico-política diversa, la

solución del problema educativo nacional revestirá otro tipo de circunstancias y soluciones.

La educación en El Salvador, por tanto, y mientras permanezcan las actuales circunstancias condicionantes, no podrá aspirar más que a sostener la actual situación educativa, contentándose con incrementar los sueldos y demás prestaciones conforme aumenta cuantitativa y absolutamente el monto del presupuesto nacional, a la zaga del aumento del costo de la vida; pero no dispondrá de fondos para afrontar el ingente problema de la alfabetización masiva a todos los ciudadanos, ni el problema de la deserción y del ausentismo escolar, ni tal vez siquiera el del aumento vegetativo de la población si es que el aumento del presupuesto lo absorbe el incremento progresivo de los costos.

a) Los datos oficiales:

Observemos los datos oficiales, tanto en lo que respecta a la distribución de los alumnos en los diferentes niveles educativos, como en la distribución del presupuesto educativo en los mismos niveles, para poder después analizar esos datos.

CUADRO I

Alumnos por sectores y niveles

Alumnos sector público	Educación Básica: Parvularia:	55.774	alum. (anexo estadíst., cuadro 2)
	Básica:	783.120	" " " "
	Educación Media:	27.714	" " " "
	Educ. Superior no universit.:	2.306	" " " "
	" " : Un. Nac. de E.S.:	24.235	" " " "
	Educación de Adultos:	62.602	" " " "
Alumnos sector privado	Educación Básica: Parvularia:	7.842	alum. (anexo estadíst., cuadro 1 menos cuad. 2)
	Básica:	61.713	" " " "
	Educación Media:	37.983	" " " "
	Educ. Superior Univ. (UCA):	3.762	" " " "

Fuente: MEMORIA DE LABORES 1976-1977, Ministerio de Educación, San Salvador, Dirección de Publicaciones, 1977).

CUADRO II

Distribución del Presupuesto de Educación

Gastos corrientes	Educación Básica (Parvul. y Básica): indiferenciadas	¢ 145.514.769	(pág. 119)
	Educación Media:	¢ 14.073.250	(pág. 121)
	Educ. Superior no universitaria:	¢ 8.443.940	(pág. 123)
	" " : Univ. Nac. de E. Salv.:	¢ 52.771.110	(pág. 327)
	Educación de Adultos y Permanente:	¢ 4.398.950	(pág. 127)
Gastos de inversión (construc. y equipam.)	Educación Básica (Parvul. y Básica):	¢ 10.238.500	(pág. 150)
	Educ. Media (Tecnológicos y Bachill.):	¢ 2.700.000	(pág. 152)
	Ed. Sup. no Univ. (Tecnológ. CA. y Esc. de Trabajo Social)	¢ 1.900.000	(pág. 150-52)
	" " : Univ. Nac. de E. Salv.:	¢ 5.450.000	(pág. 153)
	" " : UCA:	¢ 500.000	(pág. 113, 154)

(Fuente: DIARIO OFICIAL, tomo No. 257, LEY DE PRESUPUESTO GENERAL, San Salvador, 23 de diciembre de 1977).

b) Análisis de los datos:

La simple observación de los datos, si bien es cierto que ya nos da una idea de la distribución de los alumnos en los distintos niveles educativos, así como también del costo o, mejor dicho, de la distribución del presupuesto entre los distintos niveles, sin embargo no nos ofrece una visión clara del fenómeno, por lo que creo ser de interés el comparar estos datos en una serie de cuadros que visualizan mejor la realidad educativa nacional, en cuanto a distribución de alumnos y de presupuesto. He creído necesario presentar en los siguientes cuadros los datos y porcentajes absolutos y relativos, tanto del nivel como del sector, para poder percibir la relación de alumnos por sector y nivel, que indican tanto la disminución progresiva de alumnos según se sube de ni-

vel (deserción escolar), como la atención del Estado y de la iniciativa privada en materia de educación por niveles, dada la diferencia que en ellos se encuentra (en Educación Media el sector privado supera al sector público, que se ha centrado más en los niveles básicos y en los de educación superior y especial). La financiación de la educación realizada en el sector privado por los propios interesados le ahorra al Estado una cuantiosa suma en los costos de la educación nacional.

En la figura I podemos apreciar visualmente y en forma comparada esta distribución. A partir de este análisis estimo que se pueden sacar algunas conclusiones de principio, tanto en lo que concierne a la situación actual de la educación en el país, como a principios básicos de justicia distributiva.

CUADRO III

Alumnos por niveles y sectores (en valores absolutos y relativos)

		Total Alumnos 1977	Total parcial	Total Absoluto	Total por nivel	
		838.894	87.77 o/o	78.62 o/o	92.24 o/o	(Parv. y Básica)
Alumnos sector público	Educ. Parvularia:	55.774	5.38 o/o	5.23 o/o	87.67 o/o	
	” Básica:	783.120	81.94 o/o	73.39 o/o	92.69 o/o	
	” Media:	27.714	2.90 o/o	2.60 o/o	42.18 o/o	
	” Sup. no Univ.:	2.306	0.24 o/o	0.22 o/o	100.00 o/o	
	” ” Univ. Nac.:	24.235	2.53 o/o	2.27 o/o	86.56 o/o	
	” de Adultos:	62.602	6.55 o/o	5.87 o/o	100.00 o/o	
TOTAL PARCIAL:		955.751	100.00 o/o	100.00 o/o	100.00 o/o	
		69.555	62.49 o/o	6.52 o/o	7.66 o/o	(Parv. y Básica)
Alumnos sector privado	Educ. Parvularia:	7.842	7.04 o/o	0.73 o/o	12.33 o/o	
	” Básica:	61.713	55.45 o/o	5.78 o/o	7.30 o/o	
	” Media:	37.983	34.13 o/o	3.56 o/o	57.82 o/o	
	” Superior (UCA):	3.762	3.38 o/o	0.35 o/o	13.44 o/o	
TOTAL PARCIAL:		111.300	100.00 o/o	10.43 o/o		
TOTAL ABSOLUTO:		1.067.051	100.00 o/o			
		908.449	85.13 o/o			(Parvularia y Básica)
Alumnos por nivel	Educ. Parvularia:	63.616	5.96 o/o			
	” Básica:	844.833	79.17 o/o			
	” Media:	65.697	6.16 o/o			
	” Sup. no Univ.:	2.306	0.22 o/o			
	” ” universit.:	27.997	2.62 o/o			
	” de Adultos:	62.602	5.87 o/o			
TOTAL ABSOLUTO:		1.067.051	100.00 o/o			

CUADRO IV

Distribución del Presupuesto de 1978 por niveles (valores absolutos y relat.)

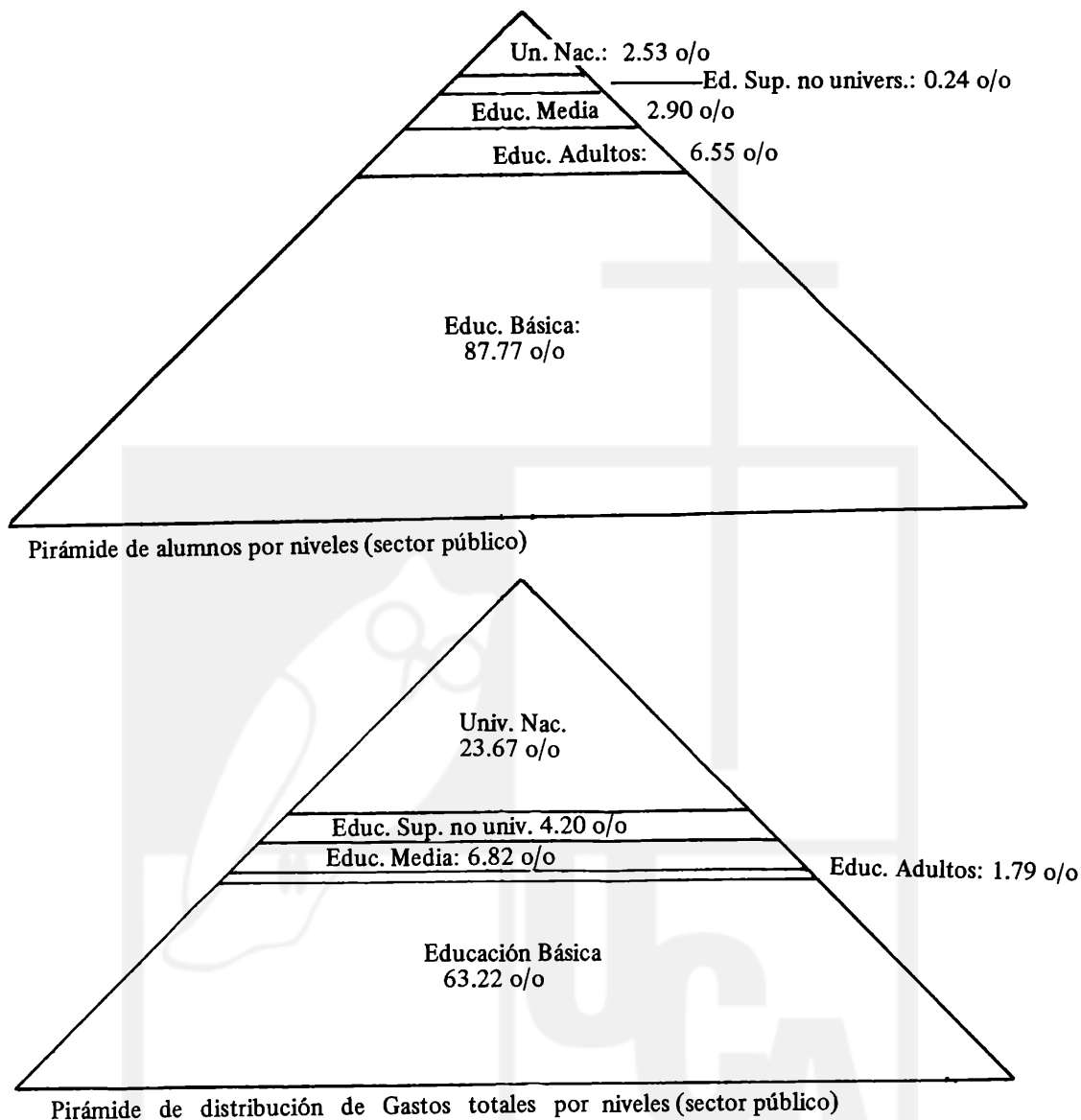
	Total en Colones	Total Parcial	Total Absoluto
Gastos ordinarios	Educ. Básica: ₡ 145.514.769	— 64.61 o/o	— 59.15 o/o
	” Media: 14.073.250	— 6.25 o/o	— 5.72 o/o
	” Sup. no univ.: 8.443.940	— 3.75 o/o	— 3.43 o/o
	” ” : Un. Nac.: 52.771.110	— 23.43 o/o	— 21.45 o/o
	” Adult. y Perm.: 4.398.950	— 1.95 o/o	— 1.79 o/o
	TOTAL PARCIAL: ₡ 225.202.019	— 100.00 o/o	— 91.55 o/o
Gastos de inversión	Educ. Básica: ₡ 10.238.500	— 49.25 o/o	— 4.16 o/o
	” Media: 2.700.000	— 12.99 o/o	— 1.10 o/o
	” Sup. no univ.: 1.900.000	— 9.14 o/o	— 0.77 o/o
	” ” : Un. Nac.: 5.450.000	— 26.22 o/o	— 2.21 o/o
	” ” : UCA: 500.000	— 2.40 o/o	— 0.20 o/o
	TOTAL PARCIAL: ₡ 20.788.500	— 100.00 o/o	— 8.45 o/o
Gastos totales	Educ. Básica: ₡ 155.753.269	— 63.22 o/o	
	” Media: 16.773.250	— 6.82 o/o	
	” Sup. no univ. 10.343.940	— 4.20 o/o	
	” ” : Univ. Nac. 58.221.110	— 23.67 o/o	
	” ” : UCA: 500.000	— 0.20 o/o	
	TOTAL ABSOLUTO: ₡ 245.990.519	— 100.00 o/o	
	Universidad Nac. respecto al total de Educ. Sup. universitaria	Gastos Ordinarios: 100.00 o/o Gastos de invers.: 91.60 o/o Gastos totales: 99.15 o/o	

CUADRO V

Presupuesto anual por alumno en cada nivel (sector público y UCA)

Gastos ordinarios	Educ. Básica: ₡ 145.514.769	: 838.894 al.	— ₡ 173.46 Alum. año
	” Media: 14.073.250	: 27.714	— 507.80 ” ”
	” Sup. no univ.: 8.443.940	: 2.306	— 3.361.72. ” ”
	” ” Un. Nac.: 52.771.110	: 24.235	— 2.177.47 ” ”
	” Adult. y Per.: 4.398.950	: 62.602	— 70.27 ” ”
Gastos de inversión	Educ. Básica: ₡ 10.238.500	: 838.894 al.	— ₡ 12.20 Alum. año
	” Media: 2.700.000	: 27.714	— 97.42 ” ”
	” Sup. no univ.: 1.900.000	: 2.306	— 823.94 ” ”
	” ” Univ. Nac.: 5.450.000	: 24.235	— 224.88 ” ”
	” ” (UCA): 500.000	: 3.762	— 132.91 ” ”
Gastos totales	Educ. Básica: ₡ 155.753.269	: 838.894 al.	— ₡ 185.66 Alum. año
	” Media: 16.773.250	: 27.714	— 605.23 ” ”
	” Sup. no univ.: 10.343.940	: 2.306	— 4.485.66 ” ”
	” ” Univ. Nac.: 58.221.110	: 24.235	— 2.402.36 ” ”
	” ” (UCA): 500.000	: 3.762	— 132.91 ” ”
	Adult. y Perm. 4.398.950	: 62.602	— 70.27 ” ”

FIGURA 1



Podemos apreciar, tanto en la Figura 1 como en los cuadros III-V, que no hay una correspondencia entre los alumnos por nivel y la asignación del presupuesto. La Educación Superior no universitaria recibe casi 20 veces en porcentaje del presupuesto respecto al porcentaje de alumnos; la Universidad Nacional de El Salvador casi 10 veces; Educación Media, 2.35 veces. Esto va en detrimento, como no puede ser menos, de los otros niveles educativos,

que perciben porcentajes presupuestarios inferiores a sus porcentajes de alumnos, sobre todo la educación de Adultos, que percibe 3.66 veces menos de su porcentaje de alumnos.

La asignación por alumno y año es muy desigual, como vemos en el Cuadro V, y que colocada en orden ascendente nos aparece en la siguiente forma:

CUADRO VI

Gastos totales por nivel (sector público)

Educación de Adultos y Permanente:	¢	70.27	alumno-año	
Educación Básica:	¢	185.66	"	"
Educación Media:	¢	605.23	"	"
Educ. Sup. Univ. Nacional de E. S.:	¢	2.402.36	"	"
Educ. Sup. no universit.	¢	4.485.66	"	"

Los niveles educativos más altos son más costosos, por lo que la asignación de dinero por alumno es más elevada. La Educación Superior no universitaria, quizás en contra de la idea que muchas personas tienen, resulta casi el doble de cara para el Ministerio de Educación que la misma Educación Superior en la Universidad Nacional de El Salvador.

De todo lo presentado hasta aquí creo poder deducir ya algunas conclusiones:

1.- La educación en El Salvador presenta una figura típica de los países subdesarrollados (como la que ofrecen las publicaciones de la UNESCO), con una amplia base en los niveles más bajos (y tanto más amplia cuanto más bajos son los niveles y grados, debido al elevado ausentismo y deserción escolares, como se ve en los mismos cuadros estadísticos del Ministerio de Educación), y con escalones cada vez menores a medida que se acercan a la cúspide, es decir, a los niveles más altos de escolarización.

2.- El Presupuesto asignado al ramo de Educación, dado su alto porcentaje, no puede ser aumentado sustancialmente con relación al presupuesto total de la República, sino que el aumento será absoluto, es decir, estará en función del aumento del Presupuesto General (como indiqué al comienzo del trabajo) que, de no haber reformas fiscales o cambios estructurales, normalmente aumentará de acuerdo al índice de inflación y de aumento del costo de la vida. Esto supuesto, el incremento monetario del presupuesto asignado al ramo de Educación servirá únicamente para paliar el aumento de los costos de la educación y para mantener la estructura educativa actual o, cuando más, para cubrir un aumento de alumnos correspondiente al índice de aumento vegetativo de la población, pero dentro de un esquema como el actual. No se ve, pues, cómo el presupuesto educativo pueda atender a una demanda cada día creciente en lo que se refiere a la educación, ni abarcar a todos los adultos que están por alfabetizar y por educar, ni mucho menos atender a la demanda que supondría una disminución del ausentismo y deserción escolares y que ampliaría considerablemente el alumnado en todos los niveles educativos incluidos los más altos. En resumen, el actual sistema de financiamiento no tiene solución de futuro para la educación en El Salvador.

3.- Si bien es cierto que la educación, a medida que se desarrolla en niveles cada vez más altos es más cara, aquí y en todas partes (y para el presente estudio no interesa si aquí la desproporción es superior o no a la de otros países), a simple vista parece que la desproporción del Cuadro VI es demasiado grande, pues un alumno de educación superior no universitaria recibe 63.84 veces lo que recibe uno de la de Adultos, 24.16 veces lo de uno de Básica, 7.41 veces lo de uno de Media, y casi dos veces lo de un universitario de la Universidad Nacional. Por su lado, un tal universitario recibe 34.19 veces lo que uno de educación de Adultos, 12.94 veces lo que uno de Básica, y 3.97 veces lo que uno de Media. Y éste, por su parte, 8.61 veces lo que uno de Adultos, y 3.26 veces lo que uno de Básica.

Aunque esta desproporción sea justificable por el índice de costos en los diferentes niveles educativos, no hay duda de que se asigna una cantidad tanto mayor cuanto más alto es el nivel, con el agravante de que en ese nivel más alto el número de alumnos es menor. Es decir, que se le está dando más al que de hecho es más privilegiado y que ha recibido ya más a lo largo de toda su educación, y se le da menos al que menos ha recibido, aumentando así la desigualdad privilegiante y las desigualdades consecuentes. Esto no está en consonancia con una justicia distributiva, y el sistema educativo vigente no sólo conserva y mantiene las desigualdades existentes, sino que las refuerza para el futuro.

4.- La Educación Superior, tanto la universitaria como la no universitaria (con sus diferencias obvias), además de formar al individuo, lo capacita para un trabajo y para una retribución mayor, de forma que los costos que ha podido suponer su formación superior, en caso de que él se los pague, pueden ser perfectamente cubiertos en menos de un año por la diferencia de ingresos que percibirá en función de la capacitación que ha recibido durante los años que ha durado su educación superior. Este beneficio monetario va a recaer exclusivamente en él, que no tiene que devolver a nadie esos costos. La educación superior es, por consiguiente, una inversión, y una inversión muy rentable y rápidamente recuperable.

A este respecto concluye Saca: ". . . la educación superior es rentable desde el punto de vista individual ya que la tasa interna de retorno promedio de la educación superior es de 38.26 o/o, que equivale a ser 6 veces mayor que la tasa de interés del 6 1/2 o/o (pagada por las asociaciones de ahorro y préstamo), que sería la alternativa de inversión más factible para el estudiante. Se ha comprobado también que todas las carreras ofrecidas en la UCA son rentables económicamente, aun las carreras que pertenecen a la Facultad de Ciencias del Hombre y de la Naturaleza, que comparativamente mostrarán tener una menor rentabilidad".¹

Al pagarle el Estado esos estudios, el Estado, y a través de él todo el pueblo contribuyente, le está regalando un capital de inversión y de trabajo, que no regala más que al estudiante, privilegiándolo así una vez más frente a todos los demás ciudadanos que deseen invertir en una empresa, negocio, trabajo, etc., a quienes no se les regala ese capital sino que, en todo caso, se les presta. Los beneficios económicos que se derivan de ese regalo de capital van a ser de provecho exclusivamente para el estudiante, que no tendrá la obligación de devolver lo que ha costado su formación (y no valdrá alegar el Servicio Social, pues los que lo realizan, además de recibir un sueldo, reciben una mayor capacitación profesional por la práctica y experiencia que adquieren en el desarrollo del mismo), y para beneficio también de la Empresa que contrate sus servicios, que no ha invertido nada en su capacitación profesional. El pueblo, pues, a través del Estado, está regalando una cantidad considerable, y no recupera ese capital que beneficia a unos pocos, al liberarlos de toda obligación de devolverlo para que otros también tengan la posibilidad de capacitarse.

Lo mismo se puede decir, con las debidas limitaciones, en cuanto a la capacitación que da la Educación Media, y más hoy con los bachilleratos diversificados, tanto en nivel de preparación como en posibilidad de percibir ingresos superiores a los que se pueden normalmente percibir por la Educación Básica.

II. Alternativas al sistema de financiamiento a la educación.

Si es válido lo expuesto en las consideraciones anteriores: la forma de pirámide pronunciada en cuanto a los alumnos por niveles; que el sistema de financiamiento actual no tiene perspectivas de solución para el futuro; que la distribución del presupuesto educativo es desproporcionado e injusto; y que el financiar gratuitamente los niveles más altos

de la educación, además de privilegiar aún más a los privilegiados, significa regalar un capital de inversión que no beneficia al pueblo contribuyente sino sólo al educado y a la empresa que lo contrate, en discriminación frente a cualquier otro inversor; habrá que buscar algunas alternativas distintas al sistema de financiamiento de la Educación en El Salvador y en cualquier país en el que se den las mismas condiciones que en el nuestro.

a) Diferentes alternativas:

Las alternativas que voy a ofrecer tratan de subsanar los defectos que he señalado anteriormente. Procederé a partir de la alternativa ideal, para ir descendiendo hacia las menos ideales, consciente de que los problemas prácticos pueden impedir que el ideal se cumpla y que las cosas se queden con los mismos defectos que actualmente les afectan.

1.- La primera alternativa, la óptima, a mi juicio, consistiría en que los fondos del Estado destinados a Educación fueran aplicados total y exclusivamente a los dos niveles más bajos del sistema educativo, que son los de Educación de Adultos y de Educación Básica. En estos niveles la educación sería impartida en forma gratuita, con una asignación igual por alumno-año, tanto para los alumnos del sector público como para los del sector privado, lo cual me parece más apegado a la justicia distributiva, suponiendo que el Estado aplica una legislación fiscal que grave proporcionalmente a la capacidad económica de los ciudadanos y que no delega en los centros educativos la recaudación indirecta y complementaria de impuestos por medio del cobro de cuotas escolares discriminantes.

Sin embargo, mientras no se verifica una forma fiscal más equitativa, y para no beneficiar con esta alternativa a los que tienen mejores posibilidades económicas y que pueden pagar la educación privada, en el Cuadro VII presento diversas combinaciones dentro de esta alternativa.

CUADRO VII

Asignación de todo el presupuesto educativo a los dos niveles más bajos

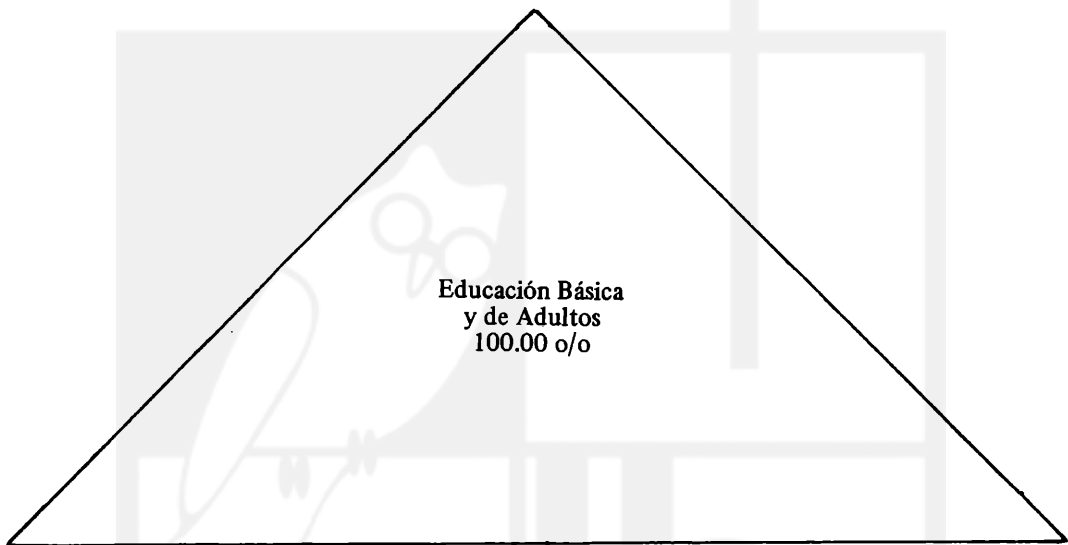
Presupuesto	Alumnos por sector	colones por alumno-año	incremento sobre asignación actual
¢ 245.990.546 :	838.894 alumnos (sect. públ.)	¢ 293.23	157.94 o/o
	908.449 alumnos (sect. públ. y priv.)	¢ 270.78	145.85 o/o
	971.051 alumnos (sect. públ. y priv. y Ad.)	¢ 253.32	136.44 o/o
	901.496 alumnos (sect. públ. y Adultos)	¢ 272.87	146.97 o/o

A pesar de todo, y aceptando esta alternativa, la más propicia de todas, el incremento ronda el 50 o/o sobre la cantidad asignada actualmente a ese nivel de Educación Básica (no así al de Educación de Adultos, que se vería aumentado sustancialmente). Con este incremento en la asignación se podría atender a un aumento en las retribuciones a los dedicados a la educación, o a un aumento en el número de alumnos (sobre todo en la educación de Adultos, que es el campo más abandonado actualmente), o a una combinación de estas variables, de acuerdo

a las necesidades del país y a las posibilidades reales. Pero se ve claramente que aun aplicando esta alternativa maximalista el incremento no es suficiente para atender a las necesidades de la educación, y que habrá que completarlo con reformas fiscales que incrementen sustancialmente los ingresos del Estado, o con cambios estructurales que beneficien a las mayorías.

La pirámide que representa esta alternativa nos viene ofrecida por la Figura 2.

FIGURA 2



Pirámide de la asignación de todos los fondos del Presupuesto de Educación a la Educación Básica y Educación de Adultos.

2.- La segunda alternativa dejaría la Educación Media del sector público como está, es decir, financiada con el presupuesto de Educación según las tasas actuales de colones por alumno y año, y transferiría a los niveles de Educación Básica y Educación de Adultos todos los fondos destinados a la Educación Superior universitaria y no universitaria. La razón que podría apoyar esta alternativa sería la imposibilidad política de tomar una medida maximalista, o el considerar que los alumnos titulados en el nivel de Educación Media, a pesar de los fines propuestos

en la instauración de los Bachilleratos Diversificados, no están capacitados para desarrollar un trabajo o no encuentran colocación laboral fácil, por lo que les sería muy dificultoso el obtener retribuciones económicas significativas. En lo que respecta a los alumnos de los dos niveles inferiores, su situación y las combinaciones posibles serían las mismas de la alternativa anterior.

En el Cuadro VIII podemos apreciar los resultados cuantitativos de esta alternativa.

CUADRO VIII

Asignación del presupuesto educativo de la Educación Superior a los dos niveles más bajos.

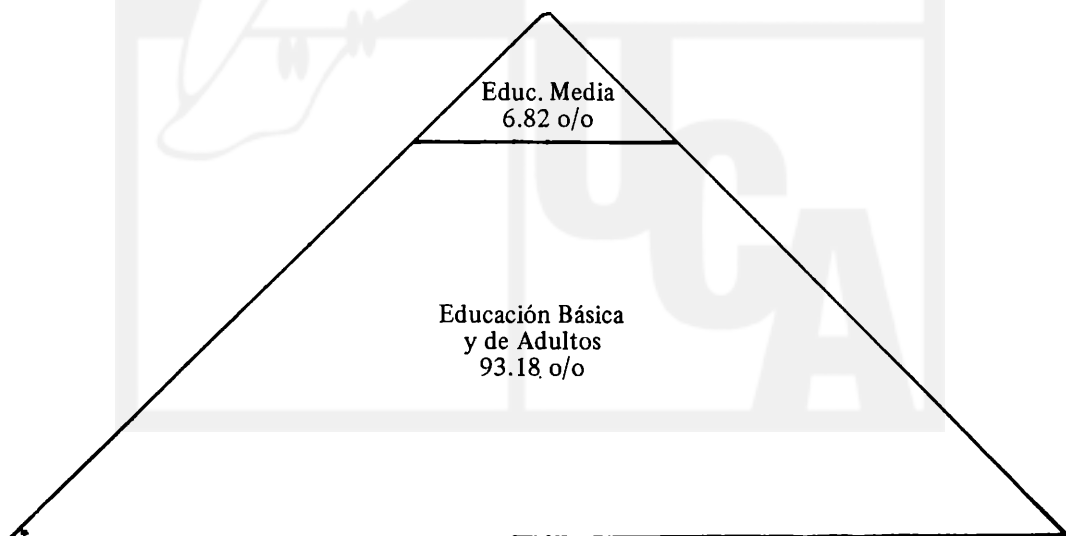
Presupuesto	alumnos por sector (Educ. Básica y de Adult.)	¢ por alumno-año	incremento sobre asignación actual
¢ 229.217.296 :	838.894 alumnos (sector público)	¢ 273.24	147.17 o/o
	908.449 alumnos (sect. públ. y priv.)	¢ 252.32	135.90 o/o
	971.051 alumnos (sect. públ. y priv. y Adul.)	¢ 236.05	127.14 o/o
	901.496 alumnos (sect. públ. y Adultos)	¢ 254.26	136.95 o/o

En esta segunda alternativa el incremento por alumno y año, como es lógico, se ve reducido respecto a la alternativa anterior en unos diez enteros, con lo que la solución a los problemas educativos, desde el punto de vista financiero, es más débil y remota.

La Figura 3 nos presenta en forma de pirámide de la distribución del presupuesto de educación en esta alternativa, pudiéndose apreciar que es la que más se asemeja a la pirámide de distribución escolar por niveles (cfr. Figura 1 en la parte superior de la misma), pues sumados los alumnos de Educación Básica y de Adultos nos dan el 94.32 o/o del total de alumnos; en esta segunda alternativa se asignarían a esos dos niveles conjuntamente considerados el 93.18 o/o del presupuesto de Educación, dejando el resto, 6.82 o/o, al nivel de Educación Media, ya que es el porcentaje que actualmente tiene asignado este nivel.

3.- La tercera alternativa no me parece justo el considerarla. Consistiría en destinar a los niveles de Educación Básica y Educación de Adultos únicamente los fondos actualmente adjudicados a la Educación Superior Universitaria, dejando como están los niveles de Educación Media y de Educación Superior no universitaria. No me parece justo, pues los alumnos de este último nivel están recibiendo una capacitación técnica de tipo profesional, con el agravante de que su carrera es más corta y más técnica, con mayores facilidades de empleo inmediato, y los costos al Estado son casi el doble de los de la educación universitaria. Por otro lado, su profesionalización, y los ingresos económicos que de ella se derivan, más aún, que en el caso de los profesionales universitarios, revierten sólo en su propio beneficio, y en beneficio de las empresas o instituciones que los contraten y que no invirtieron en su capacitación.

FIGURA 3



Pirámide de la asignación de fondos del Presupuesto de Educación, de los niveles de Educación Superior a los de Básica y de Adultos.

El ceder ante esta alternativa supondría un descenso de siete enteros en el incremento de fondos destinados a los niveles más bajos en la alternativa segunda.

En todas las alternativas anteriores la combinación más favorable se muestra en la primera de cada cuadro, cuando los fondos actuales del presupuesto se destinan exclusivamente a los alumnos del sector público. Esto sólo sería admisible en el caso de que se lograra destinar fondos proporcionales a los aquí postulados, y obtenidos por otros medios que no sean los del actual presupuesto educativo, para la Educación de Adultos, que es uno de los problemas más graves que afronta el país. De no ser así, habría que optar por incluirlos en las combinaciones últimas, para que los Adultos no se vean una vez más marginados de la sociedad y del proceso educativo nacional.

b) Factibilidad:

Con estas alternativas que se ofrecen de ningún modo se pretende cerrar el acceso a la educación a los estratos económicos más débiles, sino todo lo contrario: hacerlos realmente accesible el nivel de Educación Básica completo para todos, y los otros niveles más elevados a todos los que estén capacitados para seguir sus estudios, mientras que a la vez no se favorecerá, como hasta ahora se hace, a los más privilegiados regalándoles los costos de una educación costosa en los niveles superiores a la Básica. Hay que optar entre un bien mayor (la Educación Básica para todos) y un bien menor (el acceso gratuito de minorías, entre las que se puede encontrar algún que otro pobre, a los niveles altos de educación). Pero incluso para no cerrar este acceso, será conveniente aplicar medidas correctoras que eviten el desaliento en los estudios de niveles más altos, y que fomenten la selección por rendimiento y no por puras razones económicas.

La factibilidad de esta opción dependerá de las medidas que se tomen para hacerla viable, y que a mi entender pueden ser, entre otras, las siguientes:

1.- En los niveles educativos en los que se apliquen las medidas aquí sugeridas, todos los alumnos deben pagar los costos reales íntegros de su educación. Dado que muchos alumnos no pueden pagar los gastos de su educación, y que incluso necesitan ayuda económica para subvencionar su vida, es preciso institucionalizar un sistema eficiente de Créditos blandos para la Educación, controlado directamente por el Estado a través de los bancos estatales (y no a través de los de la banca privada), de modo que ningún candidato se vea impedido de seguir sus estudios, ni tampoco se le regale a ningún estudiante su capacitación, sino que la pague cuando tenga capacidad económica de hacerlo.



2.- Hay que crear un fondo para esos créditos educativos. En la alternativa primera, y partiendo de los datos actuales, a los alumnos del nivel de Educación Media habría que otorgarles 11 años de gracia y luego un período de 5 años para amortizar capital e intereses; para los alumnos de Educación Superior serían 8 años de gracia y 5 de amortización. Podemos visualizarlo en el Cuadro IX.

CUADRO IX

Fondos requeridos para el Crédito Educativo

Nivel	Presupuesto actual	Período	Monto del fondo
Educ. Sup.	Q 69.065.050	13 años	Q 897.845.650
Educ. Media	Q 16.773.250	16 años	Q 268.372.000
TOTAL			Q 1.166.217.650

Los datos que se presentan en el cuadro anterior tienen que ser corregidos, tomando en cuenta las variables que inciden en esa cantidad, tanto en incremento como en decremento de la misma. Efectivamente, el presupuesto de 1978 es un punto de partida, pero en años sucesivos ese monto puede elevarse por el aumento de los costos y por el incremento de los alumnos en los niveles correspondientes. Además, hay que asignar fondos para financiamiento de la vida de aquellos alumnos que estén en capacidad de estudiar en dichos niveles pero que no dispongan de medios económicos para dedicarse a sus estudios renunciando a otros posibles ingresos.

Sin embargo, las cantidades tomadas en cuenta se verán disminuidas por el hecho de que habrá alumnos que pueden pagar sus costos de estudios durante el tiempo de los mismos estudios, y a quienes no se les otorgará el crédito educativo. Asimismo, hay que considerar que el período se ve reducido parcialmente cinco años antes, que es cuando empiezan ya a amortizar el préstamo de estudio.

Estas cifras valen para todo el período considerado, al final del cual se ha recuperado el capital destinado a ese fondo y los intereses correspondientes, pudiéndose empezar de nuevo el ciclo de préstamo con ese capital en beneficio de una nueva ge-

neración. Pero no es necesario el disponer simultáneamente de todo el fondo, sino que de la parte proporcional a cada año; así como el reintegro del préstamo se va realizando parcialmente por año.

3.- En cuanto a las posibilidades de crear ese fondo se presentan igualmente varias alternativas. La primera sería que las Asociaciones Profesionales, las Asociaciones de Productores, y la Empresa Privada, que son las que directamente se benefician de la capacitación de tales técnicos y profesionales, sin haber realizado su preparación y sin que les hayan supuesto costos adicionales, den sus aportes proporcionales para la creación de dicho fondo.

La segunda alternativa sería la de conseguir un préstamo en instituciones internacionales, de los considerados como blandos, con bajos intereses y de largo plazo, en forma progresiva a medida que se va necesitando, y no un solo préstamo global que lo más probable es que por su elevado monto no sea concedido.

La tercera alternativa consistiría en una política a largo plazo y lenta. Los fondos que actualmente se destinan a los niveles superiores de la educación, y que se regalan al no ser recuperados, y ante la imposibilidad de obtener fondos diferentes, se seguirían asignando a los dichos niveles educativos, pero no ya en calidad de regalo, sino de préstamo que los beneficiados tendrán que devolver de acuerdo a lo postulado anteriormente. Con esta medida de momento no se mejoraría la situación financiera de los niveles bajos que serán beneficiados cuando comience a recuperarse el dinero prestado a los niveles altos creando su propio fondo de crédito, y que entonces podrá destinarse a los niveles bajos lo que ahora se destina en el presupuesto a los niveles más altos. Finalmente, una cuarta alternativa consistiría en una combinación de las tres alternativas anteriores.

El presente trabajo deberá ser completado con un estudio socioeconómico de los alumnos inscritos en los niveles altos de la educación, para ver las incidencias que tales medidas puedan tener en ellos, y para aplicar las pertinentes medidas correctoras, de modo que siempre quede abierta la puerta a tales niveles a todos los que tengan capacidad intelectual para estudiar en ellos, y no sólo se facilite el estudio a los que dispongan de una situación más bonancible. Asimismo se deben prever soluciones para los casos de estudiantes que no se gradúen, cuyo número es previsible que disminuya porcentualmente en este nuevo sistema, en comparación con la elevada tasa actual de deserción que implica un gigantesco derroche de recursos no utilizados convenientemente.

Indudablemente en otro tipo de sociedad las soluciones al problema educativo serán distintas. En sociedades de grandes recursos económicos tal vez este problema no se presente, aunque siempre habrá la discriminación a favor del estudiante, por el he-



cho de que se le regale el capital de trabajo que no se regala a ningún otro inversor. En sociedades con otra estructura social, en la que el servicio a la comunidad prive sobre el interés particular y el lucro, la solución al problema educativo se endereza por derroteros muy distintos.

III.- CONCLUSIONES

De todo lo expuesto anteriormente podemos sacar algunas conclusiones en cuanto al sistema educativo y a su financiamiento.

Por un lado, la distribución actual de alumnos por niveles y de fondos del presupuesto educativo, no parece ni óptima ni justa, y tiene que modificarse de acuerdo a ciertos principios expuestos y a las necesidades del país, así como al derecho de todos los ciudadanos.

En segundo lugar, la capacidad económica del Estado, y consiguientemente del ramo de Educación, no ofrece posibilidades presentes ni en un futuro previsible para solucionar esa desproporcionada distribución y para atender a la demanda educativa actual y futura.

En tercer lugar, no parece justo que se privilegie a un sector de la población regalándole un capital de inversión y de trabajo, a través de la financiación estatal de su educación en los niveles más elevados.

En cuarto lugar, con medidas como las propuestas en el presente trabajo se quitará un obstáculo a la aplicación real de la ley que hace obligatoria la Educación Básica a todos los ciudadanos, y que actualmente está muy lejos de cumplirse, destinando mayores fondos y fomentando el nivel básico asequible a todos. Si a la vez se realiza una Reforma Educativa que tome en cuenta la realidad social del país, tanto en lo que concierne al nivel social de los alumnos que vienen a recibir la educación, cuanto en lo que concierne a la realidad en la cual se van a integrar en su medio, se estará quitando otro obstáculo a la actual deserción y ausentismo escolares, ya que para la mayoría de los ciudadanos la educación que se les ofrece es alienante de su realidad social y es también el mejor vehículo de migración del campo a los núcleos mayores de población y hacia la capital, ya sea en busca de la posibilidad de continuar los estudios iniciados (y que no le capacitan casi más que para seguir estudiando en los niveles siguientes), o para conseguir un empleo adecuado al nivel de preparación obtenido en los estudios; cuanto más alto sea el nivel alcanzado en los estudios, menos probabilidades habrá de empleo en el campo y en la realidad de la que ha salido el campesino. Este proceso está produciendo el fenómeno ya indicado de la migración de los campesinos más capaces y más preparados educacionalmente, y la consiguiente depauperización humana del campo, en el que se quedan los que no han podido avanzar en el sistema educativo, ya sea por razones económicas, de salud, de capacidad intelectual, o de imposibilidad física por carencia de centros escolares o de grados y niveles altos en la educación.



En quinto lugar, aplicando estas medidas presumiblemente se producirá un descongestionamiento, o al menos una disminución relativa, en la demanda de ingreso a los niveles educativos más altos. Actualmente el acceder a tales niveles no implica ningún riesgo: al no costarle nada o casi nada al alumno, no aventura ni pierde nada, sólo puede ganar. En cambio, si tiene que costear sus estudios, ahora o en el futuro, lo pensará dos veces antes de comprometerse en una inversión que puede no serle productiva. Otra consecuencia previsible será la disminución de la deserción en tales niveles, tan elevada en el presente, y que está originando una cuantiosa inversión estéril y derrochadora del pueblo a través del Estado. Por último, es también presumible que se produzca una significativa elevación tanto del rendimiento académico de los alumnos como de la exigencia respecto a competencia, preparación y trabajo de los profesores, por parte de los alumnos, y en beneficio último de la sociedad, pues valorando su costo económico, su inversión, procurarán capacitarse mejor y más rápidamente, para poder amortizar la inversión realizada en su educación.

En resumen, frente a la realidad educativa nacional, reflejo de la realidad social existente, y frente a la imposibilidad de solucionar el financiamiento de la educación para todos los salvadoreños dentro de los actuales esquemas, se imponen medidas correctivas de las deficiencias anotadas.

De no tomarse medidas más radicales, de cambios estructurales a nivel nacional, habrá que optar por medidas simplemente correctivas del sistema. De ninguna manera pretendo ser dogmático y pensar que las alternativas aquí ofrecidas sean las únicas, ni quizá las mejores. Solamente deseo colaborar ofreciendo posibilidades de estudio y de discusión.

Comprendo, asimismo, que las medidas propuestas son de difícil aplicación política, en el peor sentido del término, es decir, antidemagógicas. No serán antipopulares, pues a quien realmente beneficiarían sería al pueblo, quien convenientemente informado las aprobaría porque le permitirían alcanzar siquiera el nivel de educación básica, y aceptaría el que le cuesten los niveles superiores, ya que está acostumbrado a que todo le cueste. Indudablemente sería impugnado fuertemente por los sectores sociales actualmente favorecidos con el sistema vi-

gente, que no querrían renunciar al regalo que hoy les hace el país a través de la financiación del Estado; pero, como hemos visto por los datos aportados, esos sectores constituyen una ínfima minoría, a la que no se puede someter una vez más un gobierno consciente de sus obligaciones para con todo el país, cediendo ante los intereses de una minoría privilegiada en detrimento de las grandes mayorías. Frente a la presión de esos grupos minoritarios un gobierno democrático no puede menos de oír el clamor de las mayorías marginadas.

1. SACA SACA, Nolvía Nery, **Estudio costo-beneficio de la Educación Superior**, tesis de licenciatura en la Escuela de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, San Salvador, febrero de 1978, págs. 95-96, Capítulo VI: Conclusiones.

