

Sector
EDUCACIÓN



Sector
FISCALIDAD



II ENCUENTRO INTERNACIONAL DE REDES **EUROSOCIAl**

“Igualdad, Estado y Ciudadanía: los Pilares de la Cohesión Social”

Antigua - Guatemala, 25 - 28 Junio de 2007

Taller B intersectorial Fiscalidad/Educación: "Financiamiento de la educación: estrategias que favorecen la cohesión social"

La inversión educativa en América Latina y el Caribe

Síntesis de la ponencia¹ presentada por
Alejandro Morduchowicz
Economista, IPE-UNESCO, Buenos Aires.

1. A pesar del progreso alcanzado en los últimos años en la expansión de la cobertura educativa, se requiere de un esfuerzo mucho mayor por parte de los países de América Latina y el Caribe para lograr los estándares de los países más desarrollados. La cobertura primaria universal, en muchos casos alcanzada, no es suficiente. No es una novedad afirmar que es fundamental la participación en niveles superiores de educación y esto sería especialmente válido para países como los de la región, marcados por una desigualdad extrema en lo económico y social.

La cantidad de años de escolarización de la fuerza de trabajo, probablemente la medida más típica del acervo de capital humano de un país es, como mínimo, tres años menos que los países desarrollados. Pero, no son pocos los países en los que

¹ La ponencia se basa en el documento La inversión educativa en América Latina y el Caribe. La demanda de financiamiento y asignación de recursos realizado por el autor junto a Luisa Duro.

ese grupo poblacional ha accedido, prácticamente, sólo a la mitad de los años de escolarización que sus pares de esos otros países.

Pese a los sólidos argumentos económicos y no económicos que justifican incrementos en la inversión educativa, la mayor parte de los países de la región encuentra dificultades para obtener recursos adicionales para el sector. Se observa que los más desarrollados dedican una mayor proporción de su riqueza a la inversión en educación y cambio tecnológico, esfuerzo que se refleja en mayores niveles de escolarización alcanzados por la población adulta.

Además, las necesidades de expansión cuantitativa coexisten con fuertes falencias y desigualdades en los logros cualitativos. Si bien los estudios disponibles no son concluyentes respecto del vínculo entre calidad y recursos financieros volcados al sector, se pueden delinear elementos para un análisis que contribuya a mejorar el proceso de toma de decisiones.

Por lo general, los mayores requerimientos de recursos financieros y su correspondiente asignación provienen de dos tipos de demanda: a) las de las políticas vinculadas a la mejora en la cobertura y calidad y, b) las motivadas por los reclamos docentes por mejores niveles salariales en particular y mejores condiciones laborales en general.

2. Básicamente, los interrogantes sobre la inversión sectorial son dos. El primero, se refiere a la magnitud necesaria de recursos para garantizar el acceso y permanencia a una educación de calidad a toda la población en edad escolar. El segundo, a la mejor forma de asignar esos recursos para obtener el máximo resultado posible.

En los últimos años, los países latinoamericanos y caribeños destinaron, en promedio, entre el 12% y el 20% de su gasto público total al sector educativo. Como se sabe, esta última cifra suele considerarse como aceptable o deseable. Sin embargo, paralelamente, el gasto público sectorial representa alrededor del 4% del PIB; cifra bastante inferior al 6% que se considerara como porcentaje deseable. Esta aparente contradicción se explica por la baja presión impositiva de los países donde ello se manifiesta, que estaría resultando insuficiente para satisfacer eficientemente la demanda de determinados servicios públicos. En efecto, si el presupuesto no se financia con déficit, recursos fiscales limitados implican una también baja magnitud del gasto público consolidado; por lo tanto, y por esa vía, aun una alta participación sectorial dentro de ese gasto resulta escasa.

Por eso, la dispersión de esfuerzos en el financiamiento educativo difiere sensiblemente según el indicador que se considere: lo que en términos del gasto público total puede ser aceptable, en relación con la riqueza generada puede ser insuficiente. En forma más general, países que en un caso están por encima de estándares internacionales, en el otro indicador se hallan por debajo.

Para tener una idea de la magnitud de esta diferencia en la capacidad de gasto, si la participación del sector educativo en el gasto público en la región se mantuviera pero, hipotéticamente, ésta dispusiera de una mayor cuantía de recursos fiscales que se tradujera en un gasto público consolidado de tamaño relativo similar al de los países más desarrollados, el gasto educativo anual de América Latina y el Caribe resultaría más de un 35% superior al actual (para un gasto educativo del orden de los U\$S 86.000 millones, significarían más de U\$S 30.000 millones adicionales; es decir, llegaría a alrededor de U\$S 116.000 millones).

Según estimaciones de CEPAL-UNESCO para veintidós países de la región, para alcanzar sólo metas cuantitativas en diez años, tales como universalizar la educación preprimaria y primaria, elevar al 75% la cobertura de la educación secundaria y erradicar el analfabetismo adulto, señala que los países de la región necesitarían, en su conjunto, alcanzar una inversión anual de 7,5% del PIB; esto es, alrededor de u\$s 13.500 millones por año, en promedio, adicionales a los que se destinan en la actualidad. A efectos de dimensionar esa cifra, cabe recordar que la inversión educativa en el año 2000 había sido de poco menos de u\$s 82.000 millones. Entonces, para lograr ese nivel de inversión, la región, en promedio, debería incrementar su gasto educativo a una tasa anual del 16,6% hasta el año 2015.

Cabe resaltar que estas estimaciones sólo dan cuenta de los eventuales costos de universalizar la educación incrementando los gastos por alumno de los países más rezagados en su inversión por alumno. Es decir, las proyecciones reflejan los costos de garantizar la igualdad en el acceso y cobertura. Pero no señalan en cuánto habría que aumentar y/o redistribuir el gasto educativo por alumno para que pueda ser alcanzado el objetivo de igualación de oportunidades.

3. En la región, a) el esfuerzo financiero en educación es dispar; b) en promedio, es bajo si se lo compara con países de mayor desarrollo; c) las desigualdades educativas se desplazaron desde el nivel primario hacia el pre-escolar y secundario; d) las acciones para aumentar la cobertura han mostrado cierta eficacia, pero resta seguir avanzando para lograr la universalización y; e) además, se encuentra pendiente la mejora de los resultados en el aprendizaje.

Los interrogantes para superar este diagnóstico, no son pocos. Uno de ellos se refiere a la magnitud necesaria de recursos para garantizar el acceso a una educación de calidad a toda la población en edad escolar. Como se ve, esta cuestión tiene dos aristas: la cuantitativa y la cualitativa. A pesar de su complejidad, la primera presentaría escollos menos difíciles de sortear que la segunda. Dada la estructura de costos de cada sistema educativo y la demanda real y potencial, es posible proyectar los requerimientos financieros para incluir a todos los niños y jóvenes en la red escolar.

En rigor, esto es así hasta cierto punto ya que no es posible contar con un patrón o denominador común para expresar cuál es el gasto por alumno que permita definir el costo de la escolarización de una persona. En efecto, ¿debería considerarse simplemente el promedio actual sin otro tipo de consideraciones? O ¿debería depurárselo de posibles ineficiencias o gastos superfluos? En este sentido, recordemos que el costo real de prestación del servicio, al menos el educativo, se obtiene a partir de la agregación de un costo teórico y las posibles ineficiencias (que están lejos de ser observables a primera vista).

Esto, sin considerar los costos de escolarizar **qué** alumno: ¿a uno que se encuentra fuera del sistema?; ¿a uno que se encuentra adentro pero en riesgo educativo?; ¿a uno que no pertenece al grupo de matrícula sociocultural y económicamente desfavorecida? Estas preguntas no tienen una respuesta única dentro del alcance de las finanzas públicas de la educación que, como disciplina expresa y es el resultado de decisiones que se adoptan en otros ámbitos o dimensiones. Es decir, llegado a un punto que intente ir más allá de lo descriptivo, no es posible ahondar en los costos educativos sin abordar: a) el destinatario último del servicio -los alumnos- y, b) a las características propias de ese servicio.

4. Dentro de la economía, uno de los aspectos que aún se encuentran sin resolver para la mayor parte de los analistas es el conflicto existente entre los principios de eficiencia y de equidad. Según la corriente dominante, políticas públicas que tengan entre sus objetivos una de las dos dimensiones, podrían atentar contra la prosecución de la otra. Por ejemplo, en educación, si el cálculo de las tasas de retorno indicara que es más rentable invertir en niveles superiores de enseñanza y los gobiernos se dejaran guiar por estos resultados, entonces, la menor asignación relativa de recursos a la enseñanza básica podría suponer un perjuicio para el principio de la igualdad de oportunidades educativas. Por el contrario, si se invirtiera más en la escolarización primaria, la política podría ser más equitativa, pero menos eficiente ya que se estaría perdiendo la posibilidad de incrementar la productividad global de la economía derivada de una política que hubiera gastado más en educación superior que en los otros niveles de estudio.

Otro ejemplo de la presencia de este problema en el sector educativo es el de la asignación de recursos en zonas rurales. En general, en estas áreas geográficas el costo de escolarización de un alumno es más alto que ese mismo costo pero en ámbitos urbanos. Aun suponiendo un igual ingreso futuro en la vida laboral de los estudiantes de una y otra zona para un mismo nivel educativo, la tasa de retorno social sería inferior en las áreas rurales ya que su costo de instrucción es mayor. De este modo, la política de cobertura universal podría ser más equitativa pero, nuevamente, más ineficiente pues se habrían asignado más recursos en una inversión menos rentable.

Ante este dilema, para el paradigma dominante si la política seguida se rigiera por otros criterios que los de eficiencia, se estaría guiando por el juicio de valor del hacedor de política y no por criterios de racionalidad económica. Esto es así pues, para ese discurso, esta racionalidad se funda en principios de eficiencia y no necesariamente de equidad.

No obstante, en los últimos lustros, los analistas encontraron que el conflicto entre estas dimensiones podía no ser tal ya que existen situaciones en las que es posible: a) mejorar la equidad sin perjudicar la eficiencia, b) mejorar la equidad, sin reducir la eficiencia o, c) mejorar tanto la eficiencia como la equidad. Sobre todo si nos encontramos en un punto, como parece ser el caso, en el que nuestros sistemas educativos contradicen todas esas combinaciones: son tanto ineficientes como inequitativos.

Las investigaciones que explican los orígenes y causas de la inequidad son numerosas. Las que demuestran las ineficiencias bastante menos; pero las apelaciones a la eficientización son mayores y de más antigua data. Sin embargo, no son muchos los estudios que den cuenta de la conjunción de ambos factores en nuestros sistemas educativos.

Lo curioso es que hace tiempo que se diagnosticó que tanto la eficiencia como la equidad pueden verse potenciadas por la educación. Es decir, el supuesto que anima a esas políticas es que, muy probablemente, sea económicamente eficiente desde un punto de vista social la inclusión de la mayoría en los beneficios de una educación de calidad. El punto no es menor ya que no se trata sólo de los juicios y compromisos morales de una sociedad respecto de los más desfavorecidos -que, en definitiva, son los que nos acercan y animan a la discusión del tema- sino que es posible orientar el análisis con el propio instrumental y racionalidad económica de aquellos que aún hoy podrían postular la pérdida de eficiencia que significa la mayor equidad.