



Organización  
de las Naciones Unidas  
para la Educación,  
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de  
Planeamiento de la Educación  
Sede Regional Buenos Aires

# **La inversión educativa en América Latina y el Caribe. Las demandas de financiamiento y asignación de recursos**



Organización  
de las Naciones Unidas  
para la Educación,  
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de  
Planeamiento de la Educación  
Sede Regional Buenos Aires

# **La inversión educativa en América Latina y el Caribe. Las demandas de financiamiento y asignación de recursos**

Autores: Alejandro Morduchowicz y Luisa Duro

Contribución preparada a solicitud de la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO Santiago) en el marco de la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (EPT/PRELAC); 29 y 30 de marzo de 2007; Buenos Aires, Argentina.

La División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL) ha brindado información para la elaboración de algunas secciones de este documento.

Buenos Aires, febrero de 2007



Organización  
de las Naciones Unidas  
para la Educación,  
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de  
Planeamiento de la Educación  
Sede Regional Buenos Aires

Los autores son responsables por el contenido de este informe. Las opiniones que aquí se expresan no representan necesariamente las de la UNESCO, por lo que no comprometen la responsabilidad de dicha organización

Las denominaciones empleadas en esta publicación no implican por parte de sus responsables ninguna toma de posición respecto del estatuto jurídico de los países, ciudades, territorios o zonas, o de sus autoridades, ni respecto al trazado de sus fronteras o límites.

Esta publicación se encuentra disponible en [www.iipe-buenosaires.org.ar](http://www.iipe-buenosaires.org.ar) y puede ser reproducida en todo o en parte, siempre y cuando se haga referencia explícita a la fuente.

© Copyright UNESCO 2007  
International Institute for Educational Planning  
7-9 rue Eugène-Delacroix  
75116, Paris, Francia

IPE - UNESCO - Sede Regional Buenos Aires  
Agüero 2071  
(C1425EHS) Buenos Aires, Argentina

## ÍNDICE

|   |           |
|---|-----------|
| <b>INTRODUCCIÓN</b>   | <b>1</b>  |
| <b>I. LAS DEMANDAS POR MAYOR EDUCACIÓN</b>                      | <b>1</b>  |
| <b>I.1. LA EDUCACIÓN PRIMARIA</b>                               | <b>2</b>  |
| <b>I.2. LA EDUCACIÓN SECUNDARIA</b>                             | <b>9</b>  |
| <b>I.3. LA EXPANSIÓN EDUCATIVA EN CONTEXTOS DE DESIGUALDAD</b>  | <b>15</b> |
| <b>I.4. LA CALIDAD COMO PROBLEMA</b>                            | <b>17</b> |
| <b>II. LAS DEMANDAS SALARIALES</b>                              | <b>18</b> |
| <b>II.1. LOS SALARIOS EN AMÉRICA LATINA</b>                     | <b>19</b> |
| <b>II.2. LOS SALARIOS COMPARADOS CON OTRAS ACTIVIDADES</b>      | <b>21</b> |
| <b>II.3. LAS HORAS TRABAJADAS</b>                               | <b>22</b> |
| <b>II.4. LAS VARIACIONES SALARIALES</b>                         | <b>25</b> |
| <b>III. LOS DESAFÍOS DE LA INVERSIÓN EDUCATIVA EN LA REGIÓN</b> | <b>27</b> |
| <b>III.1. LA INVERSIÓN EDUCATIVA Y LA CALIDAD</b>               | <b>28</b> |
| <b>III.2. LOS RECURSOS DESTINADOS A EDUCACIÓN</b>               | <b>30</b> |
| <b>III.3. LAS MEDIDAS DEL ESFUERZO DE INVERSIÓN</b>             | <b>33</b> |
| <b>IV. LA FUENTE DE RECURSOS</b>                                | <b>40</b> |
| <b>V. LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS</b>                             | <b>44</b> |
| <b>V.1. ENTRE DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO</b>                | <b>44</b> |
| <b>V.2. LA ASIGNACIÓN A LAS ESCUELAS</b>                        | <b>46</b> |
| <b>COMENTARIOS FINALES: A MODO DE PUNTEO PARA LA DISCUSIÓN</b>  | <b>50</b> |
| <b>BIBLIOGRAFÍA CITADA</b>                                      | <b>56</b> |

## **INTRODUCCIÓN**

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.

Consecuentemente, el nivel de instrucción de la fuerza de trabajo en América Latina y el Caribe es inferior al que se verifica en los países más desarrollados. 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 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.

Naturalmente, están estrechamente relacionadas; pero, como se sabe, tienen su propia especificidad y, la mayor parte de las veces, dinámica. Por eso, en este trabajo son tratadas por separado. Una vez recorridos esos requerimientos, se repasan: la evidencia empírica sobre el financiamiento sectorial en la región, las distintas alternativas para aumentarlo y las modalidades de asignación de recursos. El trabajo concluye con diversos temas de la agenda derivados de la presentación anterior.

## **I. LAS DEMANDAS POR MAYOR EDUCACIÓN**

Durante las últimas décadas del siglo pasado y los primeros años del presente en América Latina y el Caribe se ha registrado una tendencia sostenida al crecimiento general de la escolarización en todos los niveles. Este crecimiento es particularmente notorio en las franjas de edades de 3 a 5 años (educación inicial) y de 13 a 18 años (nivel secundario).

En la mayoría de los países de la región, el crecimiento de la escolarización estuvo acompañado por una prolongación del período de escolarización obligatoria, adelantando la educación inicial, por un lado, y extendiéndola más allá del nivel primario (hasta los 15 ó 18 años), por el otro. En este caso, niveles educativos como el secundario, selectivos en sus inicios, ahora son obligatorios para buena parte de los adolescentes latinoamericanos e integran la educación básica y común. Incluso en algunos territorios, como es el caso de Chile, Perú y Argentina, la obligatoriedad llega hasta la finalización del nivel medio superior.

## **I.1. LA EDUCACIÓN PRIMARIA**

### ***Participación***

Si bien las tasas de escolaridad del nivel primario en los países de la región son altas (cercasas al 100%), todavía persisten problemas de este tipo en ciertos contextos, por lo general rurales y de población dispersa.

Diagnósticos realizados a inicios de los noventa indicaban que, en general, la exclusión escolar, el ingreso tardío y la deserción temprana permanente de la educación primaria eran problemas en vías de resolución a corto plazo (UNESCO/OREALC, 1992).

Los estudios concluían que la repitencia, especialmente en los dos primeros grados, condensaba todas las deficiencias y desajustes del sistema educativo y, por lo tanto, era el gran desafío para la década. Es decir, la casi totalidad de la población en edad escolar no sólo ingresaba a la escuela sino que, además, permanecía en ella un período extenso. Quedaba así planteada la eficacia del nivel primario como uno de los principales problemas a enfrentar.

Análisis más actuales muestran que, ahora, los mayores desafíos se centran en torno a la conclusión del nivel con reducción de brechas, especialmente en relación con las poblaciones que habitan en las zonas urbanas de mayor pobreza y en áreas rurales y con las poblaciones pertenecientes a distintos orígenes raciales o étnico-lingüísticos (UNESCO/OREALC, 2004). En este sentido, la conclusión universal del nivel es, principalmente, un problema de equidad. Los alumnos provenientes de estratos sociales más bajos presentan un peor desempeño en relación con los niños de estratos sociales más altos. Esto se ve reflejado en mayores índices de repitencia, abandono, menores calificaciones, etc.

En general, las tasas de escolarización en el nivel primario permiten observar que el acceso a este nivel no establece diferencias significativas entre rangos de ingresos. Sin embargo, se pueden detectar síntomas de inequidad si se analiza la finalización del nivel y el retraso escolar diferencial. En efecto, la incorporación inicial a la escuela primaria presenta altos niveles de cobertura, no obstante, su finalización en la edad teórica en que debe concluirse, varía notablemente de acuerdo al estrato social de pertenencia. En especial, la tasa de escolarización primaria para el tramo de edad de 13 a 17 años es particularmente significativa porque permite medir el retraso más allá del período social/idealmente esperado. Esta permanencia denota problemas tales como repitencia, ingreso tardío, abandono y reingreso al sistema educativo.

Las tasas de participación en la educación primaria de la región en su conjunto son superiores a las del resto del mundo en desarrollo y similares a las de las naciones más desarrolladas. Menos del 4% de los niños de Latinoamérica y el Caribe en edad teórica de primaria aún permanecen fuera del sistema educativo. No obstante, y como sucede con las distintas dimensiones desde las que se analizan los sistemas educativos, detrás de estos totales o promedios se esconden importantes diferencias entre los países: más de la mitad muestra tasas netas de escolarización primaria inferiores al promedio de la región y, en al menos once de ellos, más del 10% de los niños y niñas que, por su edad, deberían estar cursando la escuela primaria, no están escolarizados.

## TASA NETA DE ESCOLARIZACIÓN PRIMARIA

| Países                       | Tasa Neta de Escolarización Primaria (%) |      |      |           |
|------------------------------|--|------|------|-----------|
|                              | 1970                                     | 1980 | 1990 | 2003/2004 |
| Anguila                      | n/d                                      | n/d  | n/d  | 88,3      |
| Antigua y Barbuda            | n/d                                      | n/d  | n/d  | n/d       |
| Antillas Holandesas (1)      | n/d                                      | n/d  | n/d  | 88,4      |
| Argentina                    | 94,8                                     | 90,1 | 95,6 | 98,8      |
| Aruba                        | n/d                                      | n/d  | n/d  | 96,6      |
| Bahamas                      | n/d                                      | 98,5 | 96   | 88,7      |
| Barbados                     | 86,5                                     | 84,4 | 78   | 97,2      |
| Belice                       | n/d                                      | n/d  | n/d  | 95,2      |
| Bermuda (1)                  | n/d                                      | n/d  | n/d  | 100,0     |
| Bolivia                      | n/d                                      | 78,9 | 91   | 95,2      |
| Brasil                       | 69,8                                     | 80   | 86   | 92,9      |
| Chile (1)                    | 90,2                                     | n/d  | 89   | 84,8      |
| Colombia                     | n/d                                      | n/d  | 69   | 83,2      |
| Costa Rica (1)               | 89                                       | 89,4 | 86   | 90,4      |
| Cuba                         | n/d                                      | 95,3 | 92   | 96,2      |
| Dominica                     | n/d                                      | n/d  | n/d  | 87,7      |
| Ecuador                      | 81                                       | n/d  | n/d  | 97,7      |
| El Salvador                  | 65,8                                     | n/d  | n/d  | 92,3      |
| Granada                      | n/d                                      | n/d  | n/d  | 83,9      |
| Guatemala                    | 49                                       | 58,5 | n/d  | 93,0      |
| Guyana                       | 86,2                                     | n/d  | 93   | 93,3      |
| Haití                        | n/d                                      | 38,1 | 22   | n/d       |
| Honduras                     | n/d                                      | 77,9 | 89   | 90,6      |
| Islas Cayman                 | n/d                                      | n/d  | n/d  | 87,2      |
| Islas Turcas y Caicos        | n/d                                      | n/d  | n/d  | 81,5      |
| Islas Vírgenes Británicas    | n/d                                      | n/d  | n/d  | 94,7      |
| Jamaica                      | n/d                                      | 96,2 | 96   | 90,6      |
| México                       | 82,6                                     | n/d  | 100  | 97,8      |
| Montserrat                   | n/d                                      | n/d  | n/d  | 94,3      |
| Nicaragua                    | 60,5                                     | 70,4 | 72   | 87,9      |
| Panamá                       | 75,8                                     | 88,8 | 91   | 98,2      |
| Paraguay (1)                 | 87,6                                     | 88,7 | 93   | 89,3      |
| Perú                         | 77,7                                     | 86,3 | n/d  | 97,1      |
| República Dominicana         | n/d                                      | n/d  | n/d  | 86,0      |
| San Cristóbal y Nevis        | n/d                                      | n/d  | n/d  | 94,3      |
| San Vicente y Las Granadinas | n/d                                      | n/d  | n/d  | 93,9      |
| Santa Lucía                  | n/d                                      | n/d  | n/d  | 97,6      |
| Surinam                      | n/d                                      | n/d  | n/d  | 92,4      |
| Trinidad y Tobago            | 88,7                                     | 89,6 | 91   | 92,2      |
| Uruguay (1)                  | n/d                                      | n/d  | 91   | 90,4      |
| Venezuela                    | 79,8                                     | 81,9 | 88   | 92,0      |

Nota: (1) Datos correspondientes al año 2002/2003.

Fuente: Elaborado sobre la base de datos de UNESCO.

### ***La ineficiencia interna***

Los persistentes problemas vinculados al progreso de los niños a lo largo de su educación primaria hacen que las altas tasas de acceso y participación en el nivel no tengan su correlato en la universalización de una educación primaria completa. Las tasas de repetición que muestra la región en promedio -del orden del 5,6%-, sólo son superadas por el África Sub-Sahariana y uno de cada cinco alumnos abandonan la escuela, de manera que llegan al último grado de la escuela primaria menos del 80% de los alumnos que ingresan (en los países más desarrollados, lo hacen casi la totalidad).

Sin embargo, cabe señalar que la proporción de alumnos del último grado de primaria que se inscriben en la escuela secundaria, si bien inferior a la de los países desarrollados, es relativamente elevada, superior al 90% en promedio para la región. Esto significa que -en promedio- más del 90% de los alumnos que alcanzan el último grado de primaria logran la graduación.

#### **REPITENCIA, ABANDONO Y SUPERVIVENCIA EN PRIMARIA. Alrededor de 2004**

| Región                                | Tasa de repetición (todos los grados) (%) | Tasa de Abandono (%) | Tasa de Supervivencia 5° grado (%) | Tasa de Supervivencia 7° grado (%) | Tasa de transición a educación secundaria (%) |
|---------------------------------------|---|----------------------|------------------------------------|------------------------------------|---|
|                                       | Promedio                                  |                      |                                    |                                    |   |
| Mundo                                 | 3   | 15,1                 | 89,7                               | 84,9                               | 91,7  |
| África Sub Sahariana                  | 15,6                                      | 40,5                 | 68,6                               | 59,5                               | 60,0  |
| América del Norte y Europa Occidental | 0,3                                       | n/d                  | n/d                                | n/d                                | 99,6  |
| América Latina y el Caribe            | 5,6                                       | 20,5                 | 83,9                               | 79,5                               | 90,8  |
| Asia Central                          | 0,2                                       | 3,5                  | n/d                                | 96,5                               | 98,3  |
| Asia del Este y del Pacífico          | 0,3                                       | n/d                  | n/d                                | n/d                                | 90,7  |
| Asia Sudoriental                      | 4,9                                       | 35,1                 | 64,9                               | 64,9                               | 86,7  |
| Estados Árabes                        | 4,8                                       | 7,2                  | 94,3                               | 92,8                               | 90,4  |
| Europa Central y del Este             | 0,9                                       | 2,2                  | n/d                                | 97,8                               | 98,3  |
| Países Desarrollados                  | 0,8                                       | 2,3                  | n/d                                | 97,7                               | 98,9  |
| Países en Desarrollo                  | 6,2                                       | 25,5                 | 81,2                               | 74,5                               | 83,3  |
| Países en Transición                  | 0,2                                       | 1,8                  | n/d                                | 98,2                               | 98,3  |

Fuente: Elaborado sobre la base de datos de UNESCO.

**REPITENCIA, ABANDONO Y SUPERVIVENCIA EN PRIMARIA. Alrededor de 2004**

| Países                        | Tasa de repetición (todos los grados) (%) | Tasa de Abandono (%) | Tasa de Supervivencia 5° grado (%) | Tasa de Supervivencia 7° grado (%) | Tasa de transición a educación secundaria (%) |
|-------------------------------|---|----------------------|------------------------------------|------------------------------------|---|
| Anguila                       | 21,8                                      | n/d                  | n/d                                | n/d                                | 100,0   |
| Antigua y Barbuda             | n/d                                       | n/d                  | n/d                                | n/d                                | n/d   |
| Antillas Holandesas           | 12,6                                      | 16,9                 | 88,5                               | 83,1                               | 48,3  |
| Argentina                     | 6,4                                       | 10,1                 | 84,3                               | 80,9                               | 92,8  |
| Araba                         | 8,5                                       | 6,0                  | 96,3                               | 97,1                               | 99,2  |
| Bahamas (1) (2)               | n/d                                       | 35,2                 | 75,2                               | 64,8                               | 100,0   |
| Barbados                      | n/d                                       | 3,2                  | 96,8                               | 97,5                               | 98,1  |
| Belice                        | 10,8                                      | 20,5                 | 91,0                               | 91,5                               | 87,0  |
| Bermuda                       | n/d                                       | 4,8                  | 93,4                               | 93,8                               | 96,1  |
| Bolivia                       | 1,6                                       | 17,7                 | 86,4                               | 83,4                               | 91,4  |
| Brasil (1)                    | 20,6                                      | 20,1                 | n/d                                | 83,5                               | 84,0  |
| Chile                         | 2,4                                       | 1,3                  | 99,0                               | 98,4                               | 96,5  |
| Colombia                      | 4,3                                       | 30,6                 | 77,5                               | 77,5                               | 99,8  |
| Costa Rica                    | 6,9                                       | 11,6                 | 92,4                               | 89,5                               | 91,6  |
| Cuba                          | 0,7                                       | 2,7                  | 97,7                               | 97,4                               | 98,5  |
| Dominica                      | 4,3                                       | 21,3                 | 84,3                               | 84,4                               | 93,6  |
| Ecuador                       | 2,0                                       | 27,9                 | 76,3                               | 72,6                               | 73,6  |
| El Salvador                   | 6,7                                       | 34,7                 | 72,8                               | 69,6                               | 94,1  |
| Granada                       | 3,4                                       | n/d                  | 79,0                               | 82,6                               | n/d   |
| Guatemala                     | 13,3                                      | 39,6                 | 77,9                               | 75,1                               | 96,1  |
| Guyana                        | 1,4                                       | 34,9                 | 64,3                               | 58,8                               | n/d   |
| Haití                         | n/d                                       | n/d                  | n/d                                | n/d                                | n/d   |
| Honduras                      | 8,5                                       | n/d                  | n/d                                | n/d                                | n/d   |
| Islas Cayman (3)              | n/d                                       | n/d                  | 93,4                               | n/d                                | 90,8  |
| Islas Turcas y Caicos         | 5,5                                       | 55,2                 | 45,9                               | 44,8                               | 71,6  |
| Islas Vírgenes Británicas (3) | 4,1                                       | n/d                  | 96,2                               | 91,1                               | 69,8  |
| Jamaica                       | 2,8                                       | 15,1                 | 89,0                               | 86,3                               | 97,0  |
| México                        | 4,8                                       | 8,7                  | 92,6                               | 90,4                               | 93,6  |
| Montserrat                    | 3,4                                       | n/d                  | n/d                                | n/d                                | n/d   |
| Nicaragua                     | 10,5                                      | 36,1                 | 58,8                               | 54,8                               | 99,2  |
| Panamá                        | 5,5                                       | 12,0                 | 84,3                               | 81,0                               | 64,1  |
| Paraguay                      | 7,3                                       | 36,4                 | 81,5                               | 76,5                               | 90,8  |
| Perú                          | 7,6                                       | 21,9                 | 89,7                               | 84,1                               | 94,9  |
| República Dominicana          | 7,3                                       | 38,5                 | 59,2                               | 53,9                               | 87,4  |
| San Cristóbal y Nevis         | n/d                                       | 27,5                 | 86,5                               | 77,6                               | 97,8  |
| San Vicente y Las Granadinas  | 6,4                                       | 20,9                 | 88,0                               | 79,1                               | 73,7  |
| Santa Lucía                   | 2,3                                       | n/d                  | 90,1                               | n/d                                | 68,8  |
| Surinam                       | 11,3                                      | n/d                  | n/d                                | n/d                                | 12,5  |
| Trinidad y Tobago             | 5,2                                       | 41,3                 | 100,0                              | 96,2                               | 97,5  |
| Uruguay                       | 8,3                                       | 7,9                  | 88,4                               | 87,0                               | 81,5  |
| Venezuela                     | 7,3                                       | 19,6                 | 91,0                               | 88,9                               | 98,2  |

Notas:

Tasa de Repetición: datos correspondientes a los años 2003/2004.

Tasa de Abandono: datos correspondientes a los años 2001/2002.

Tasa de Supervivencia a 5° y Tasa de Transición a Secundaria: datos correspondientes a los años 2002/2003.

Tasa de Supervivencia a 7°: datos correspondientes a los años 2002/2004.

(1) Tasa de Supervivencia a 7° grado: datos correspondientes a los años 2001 / 2002

(2) Tasa de Supervivencia a 5° grado: datos correspondientes a los años 2001 / 2002

(3) Tasa de transición a secundaria: datos correspondientes a los años 2001 / 2002.

Fuente: Elaborado sobre la base de datos de UNESCO.

Al observar la relación entre el acceso y la culminación de la educación primaria, se ponen en evidencia distintos patrones. La mayor parte de los niños latinoamericanos y caribeños viven en países donde la tasa de supervivencia al último grado de la educación primaria es de entre 80% y 90%. En un segundo grupo de países, el problema del abandono escolar se traduce en una brecha todavía más amplia entre las oportunidades de acceder a la educación primaria y las de completarla, con tasas de abandono del orden del 30% y de hasta más del 50% en algún caso. Por último, en un pequeño grupo, esa distancia es muy reducida: en algunos países prácticamente no se verifican problemas de abandono (Chile, Cuba y, en menor medida, Barbados y Belice) por lo que casi la totalidad de los alumnos que acceden a la escuela alcanzan el último grado y logran completar su educación primaria. A partir de la información disponible para períodos anteriores, no se observan disminuciones generalizadas en las tasas de abandono en la región, probablemente esto se encuentra asociado a factores estructurales por los cuales algunos niños completan y otros dejan la escuela. Esta persistencia en el fenómeno del abandono escolar también ha sido observado para muchos otros países en desarrollo (UNESCO-UIS, 2005).

Una medida de esas dificultades y, principalmente, de las desigualdades entre los niños dentro de los países de la región, está dada por la mayor deserción escolar entre la población rural.

**CLASIFICACIÓN DE LOS JÓVENES DE 15 A 19 AÑOS SEGÚN SU SITUACIÓN A LO LARGO DEL CICLO ESCOLAR, ZONAS URBANAS Y RURALES, CERCA DE 2003. En %.**

| Situación de estudios  | No ingresaron al sistema educativo |       | Desertores tempranos (durante el ciclo primario) |       | Desertores al finalizar el ciclo primario |       | Desertores al inicio del ciclo secundario |       | Desertores al término del ciclo secundario |       | Desertores |       |
|------------------------|------------------------------------|-------|--|-------|---|-------|---|-------|--|-------|------------|-------|
|                        | Urbano                             | Rural | Urbano   | Rural | Urbano                                    | Rural | Urbano                                    | Rural | Urbano                                     | Rural | Urbano     | Rural |
| Argentina (1) (2004)   | 0,3                                | n/d   | 1,3  | n/d   | 6,0                                       | n/d   | 9,8                                       | n/d   | 3,8  | n/d   | 20,9       | n/d   |
| Bolivia (2002)         | 0,3                                | 1,7   | 10,3   | 40,7  | 6,1                                       | 8,6   | 7,4                                       | 6,0   | 11,2                                       | 8,3   | 35,0       | 63,6  |
| Brasil (2003)          | 1,5                                | 4,0   | 12,8   | 23,8  | 3,6                                       | 4,6   | 2,5                                       | 1,6   | *  | *     | 18,9       | 30,0  |
| Chile (2003)           | 0,3                                | 0,5   | 2,0  | 8,4   | 2,7                                       | 7,9   | 2,1                                       | 3,2   | 2,9  | 4,0   | 9,7        | 23,5  |
| Colombia (2002)        | 1,2                                | 3,8   | 3,5  | 13,7  | 5,8                                       | 17,7  | 9,7                                       | 10,6  | 4,4  | 4,0   | 23,4       | 46,0  |
| Costa Rica (2002)      | 1,0                                | 1,9   | 4,6  | 12,2  | 11,8                                      | 29,4  | 5,3                                       | 4,1   | 2,4  | 1,9   | 24,1       | 47,6  |
| Ecuador (2002)         | 1,4                                | n/d   | 3,2  | n/d   | 13,1                                      | n/d   | 8,3                                       | n/d   | 2,6  | n/d   | 27,2       | n/d   |
| El Salvador (2003)     | 2,1                                | 7,9   | 17,9   | 41,6  | 6,0                                       | 6,7   | 2,7                                       | 1,2   | *  | *     | 26,6       | 49,5  |
| Guatemala (2002)       | 6,0                                | 18,8  | 11,1   | 27,2  | 11,2                                      | 15,9  | 10,4                                      | 4,9   | 1,7  | 0,3   | 34,4       | 48,3  |
| Honduras (2003)        | 2,8                                | 9,1   | 8,5  | 24,8  | 19,3                                      | 33,4  | 4,6                                       | 2,2   | 3,2  | 1,8   | 35,6       | 62,2  |
| México (2004)          | 0,8                                | 4,0   | 2,8  | 6,3   | 7,1                                       | 14,6  | 21,4                                      | 25,3  | 3,5  | 2,1   | 34,8       | 48,3  |
| Nicaragua (2001)       | 4,9                                | 19,0  | 9,5  | 29,4  | 8,8                                       | 12,4  | 8,2                                       | 4,8   | 2,5  | 1,6   | 29,0       | 48,2  |
| Panamá (2002)          | 0,7                                | 3,3   | 1,8  | 10,8  | 6,0                                       | 24,6  | 9,1                                       | 10,1  | 2,9  | 1,8   | 19,8       | 47,3  |
| Paraguay (2) (2001)    | 0,4                                | 3,0   | 5,4  | 26,2  | 8,4                                       | 20,4  | 8,2                                       | 6,1   | 3,3  | 0,3   | 25,3       | 53,0  |
| Perú (2003)            | 0,5                                | 1,5   | 2,6  | 12,9  | 3,2                                       | 15,6  | 4,8                                       | 8,7   | 11,3                                       | 11,6  | 21,9       | 48,8  |
| Rep. Dominicana (2003) | 1,7                                | 4,7   | 7,5  | 16,5  | 2,7                                       | 2,9   | 1,4                                       | 0,8   | 1,3  | 1,5   | 12,9       | 21,7  |
| Uruguay (2002)         | 0,2                                | n/d   | 2,6  | n/d   | 9,7                                       | n/d   | 13,3                                      | n/d   | 3,9  | n/d   | 29,5       | n/d   |
| Venezuela (2003)       | 1,7                                | n/d   | 23,9   | n/d   | 3,0                                       | n/d   | 1,0                                       | n/d   | *  | n/d   | 27,9       | n/d   |

Notas:

(1) Gran Buenos Aires.

(2) Asunción y Departamento Central.

(\*) La fuente no diferencia entre desertores al inicio y al final de la Secundaria.

Fuente: Elaborado sobre la base de información de CEPAL

## ***Acceso, progreso y calidad***

Como se sabe, junto con los problemas vinculados al progreso de los alumnos durante el transcurso de su escolarización primaria -y, a su correlato, las dificultades para lograr que todos los niños y niñas completen ese nivel educativo- ha venido cobrando fuerza la preocupación por la calidad de la educación (no solamente) primaria. Una herramienta simple que permite visualizar en forma simultánea medidas de acceso, retención y aprendizaje es la “pirámide de aprendizaje”. Se trata de una derivación de la tradicional pirámide de retención o supervivencia, de amplia difusión en el análisis de la eficiencia interna educativa, a la que se incorpora la dimensión del aprendizaje. Aunque no es posible encontrar una medición de los aprendizajes logrados que goce de un amplio consenso, usualmente se recurre a la que proveen los resultados en las pruebas estandarizadas de aprendizaje.

El cuadro que, traducido a la gráfica, conformaría las pirámides, se construyó en esta ocasión para un grupo de once países sobre los cuales se dispone de información referida a las diferentes dimensiones. El mismo muestra las proporciones de niños y niñas de seis años de edad que: a) acceden a la escuela primaria, b) alcanzan el quinto grado y, además, c) alcanzan cada uno de los tres niveles de desempeño en lenguaje evaluados por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE - UNESCO) en 1997, en el marco del primer estudio comparativo internacional sobre lenguaje, matemática y factores asociados, para alumnos de tercero y cuarto grado de la educación básica (LLECE- UNESCO, 2001).

### **ACCESO, PROGRESO Y CALIDAD.**

#### **Países seleccionados**

| Países          | Población<br>6 Años | Tasa Neta de<br>Escolarización<br>Primaria | Tasa de<br>Supervivencia<br>a 5° | TS5°<br>*<br>TNEP | Prueba de<br>Desempeño<br>Lenguaje<br>Nivel I | TS5° *<br>TNEP*<br>Prueba<br>Desemp.<br>N. I | Prueba de<br>Desempeño<br>Lenguaje<br>Nivel II | TS5° *<br>TNEP*<br>Prueba<br>Desemp.<br>N. II | Prueba de<br>Desempeño<br>Lenguaje<br>Nivel III | TS5° *<br>TNEP*<br>Prueba<br>Desemp.<br>N. III |
|-----------------|---------------------|--|----------------------------------|-------------------|---|--|--|---|---|--|
|                 |                     |  |                                  |                   |   |  |  |   |   |  |
| Argentina       | 100                 | 98,8                                       | 84,3                             | 83,3              | 95,9  | 79,9   | 80,6   | 67,1  | 61,7  | 51,4   |
| Bolivia         | 100                 | 95,2                                       | 86,4                             | 82,3              | 88,8  | 73,0   | 61,6   | 50,7  | 37,1  | 30,5   |
| Brasil          | 100                 | 92,9                                       | 83,5                             | 77,6              | 95,8  | 74,4   | 83,6   | 64,9  | 59,0  | 45,8   |
| Chile           | 100                 | 84,8                                       | 99,0                             | 83,9              | 94,9  | 79,6   | 78,0   | 65,5  | 57,4  | 48,2   |
| Colombia        | 100                 | 83,2                                       | 77,5                             | 64,4              | 91,8  | 59,2   | 66,8   | 43,0  | 42,4  | 27,4   |
| Cuba            | 100                 | 96,2                                       | 97,7                             | 94,0              | 100,0   | 94,0   | 98,0   | 92,1  | 92,0  | 86,5   |
| Rep. Dominicana | 100                 | 86,0                                       | 59,2                             | 51,0              | 88,8  | 45,3   | 59,6   | 30,4  | 32,8  | 16,7   |
| México          | 100                 | 97,8                                       | 92,6                             | 90,6              | 90,3  | 81,8   | 66,8   | 60,5  | 44,7  | 40,5   |
| Paraguay        | 100                 | 89,3                                       | 81,5                             | 72,7              | 88,6  | 64,4   | 62,5   | 45,5  | 37,1  | 27,0   |
| Perú            | 100                 | 97,1                                       | 89,7                             | 87,1              | 79,4  | 69,2   | 56,9   | 49,5  | 34,9  | 30,4   |
| Venezuela       | 100                 | 92,0                                       | 91,0                             | 83,8              | 88,9  | 74,5   | 62,1   | 52,1  | 41,1  | 34,5   |

Notas:

Las tasas de escolarización y supervivencia corresponden al período 2002/2003, exceptuando Chile en que la TNE corresponde a 2001/2002.

En Brasil, la tasa de supervivencia corresponde al 4° grado.

Las pruebas de desempeño son las efectuadas en el Primer Estudio Internacional Comparativo del LLECE (1997).

Fuente: Elaborado sobre la base de indicadores de escolarización de UNESCO y datos publicados por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación y Estadísticas Educativas/ UNESCO.

La información es elocuente: exceptuando Cuba, donde prácticamente no hay problemas de retención (en este caso, hasta el quinto grado) y más del 90% de los alumnos alcanzan el nivel de desempeño de mayor complejidad en lenguaje (Nivel III), las distintas columnas reflejan el desgranamiento de los alumnos así como los problemas en la calidad de los aprendizajes: en el mejor de

los casos, aproximadamente uno de cada dos niños de seis años llega al quinto grado habiendo aprendido a realizar una lectura de carácter inferencial (que es la evaluada en el Nivel III de las pruebas del LLECE).

También es posible apreciar algunas diferencias en el momento en que se expresan las dificultades para una más y mejor escolarización entre estos países. Por caso, Chile y Argentina muestran niveles comparables de logros y similares proporciones de niños de seis años que alcanzan un dado nivel de desempeño; pero, mientras en el primero de estos países se observan problemas de acceso y/o participación en la educación primaria, en el segundo las condiciones del progreso tienden a empeorar más lejos de la base. Esto refleja, además de la ausencia de complicaciones para el acceso, las -relativamente mayores- dificultades para retener a los alumnos y alumnas hasta el quinto grado en Argentina. Debe notarse que, en Brasil (cuya estructura en el acceso y progreso escolar, por lo demás, se asemeja a las mencionadas), el desgranamiento antes del quinto grado es sustantivamente mayor. Los indicadores de Perú, Paraguay, Venezuela y Bolivia se asemejan entre sí, y reflejan problemas no tanto de acceso como de progreso a lo largo del ciclo y logros en los aprendizajes. Por último, los de Colombia y la República Dominicana reflejan la combinación de las dificultades de sus sistemas educativos en las distintas dimensiones contempladas. Precisamente, este último país es el único donde se observan disparidades fuertes de género, en este caso a favor de las niñas, cuyas probabilidades de alcanzar el quinto grado de la primaria superan a las de los niños dominicanos en más de un 40%.

La información presentada pone en evidencia, una vez más, que en el camino hacia la escolarización primaria universal y completa, la mejor vinculación entre acceso, progreso y calidad es uno de los principales desafíos educativos para los países.

## I.2. LA EDUCACIÓN SECUNDARIA

### *Las brechas de acceso*

Una mirada a la situación general de la participación en la educación secundaria permite constatar que la región muestra niveles de participación inferiores a los de los países más desarrollados, aunque superiores a los del conjunto del mundo en desarrollo y similares a los de Asia-Pacífico.

### **TASA NETA Y BRUTA DE ESCOLARIZACIÓN SECUNDARIA POR REGIONES. Alrededor de 2004**

| Regiones                              | TNE<br>Secundaria<br>(%)<br>Total | TBE Secundaria<br>(%) |               |       |  |  |
|---------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------|---------------|-------|--|--|
|                                       |                                   | Primer Ciclo          | Segundo Ciclo | Total | Diferencia<br>absoluta<br>Primer y<br>Segundo<br>Ciclo | Diferencia<br>relativa<br>Primer y<br>Segundo<br>Ciclo |
|                                       | 2003/2004                         | 2003/2004             |               |       |  |  |
| África Sub Sahariana                  | 22,1                              | 36,5                  | 23,7          | 30,5  | -12,7  | -34,9  |
| América del Norte y Europa Occidental | 90,6                              | 104,4                 | 96,9          | 100,7 | -7,5   | -7,1   |
| América Latina y el Caribe            | 65,7                              | 99,7                  | 69,1          | 85,7  | -30,7  | -30,8  |
| Asia Central                          | 83,4                              | 94,5                  | 78,4          | 89,9  | -16,2  | -17,1  |
| Asia del Este y del Pacífico          | 64,3                              | 93,4                  | 51,3          | 73,0  | -42,1  | -45,1  |
| Asia Sudoriental                      | 43,6                              | 63,8                  | 40,0          | 51,3  | -23,9  | -37,4  |
| Estados Árabes                        | 56,1                              | 79,4                  | 52,4          | 66,3  | -27,0  | -34,0  |
| Europa Central y del Este             | 83,4                              | 92,4                  | 88,3          | 90,7  | -4,1   | -4,4   |

Fuente: Elaborado sobre la base de datos de UNESCO.

En general, a escala mundial, la participación en la educación secundaria se encuentra vinculada al nivel de riqueza de los países y la región no es ajena a esta situación. Los países con mayores niveles de riqueza por habitante muestran tasas brutas de escolarización para el primer ciclo de secundario superiores al 90%, que resultan menos frecuentes entre los de ingresos bajos y medios/bajos. Los seis países que están por debajo del 80% en las tasas brutas de escolarización en el primer ciclo de secundaria (El Salvador, Paraguay, Nicaragua, Ecuador, Honduras y Guatemala) son de bajos ingresos y sólo en uno de ellos el PIB per capita supera los U\$S 2.000. En el segundo ciclo, para el que la asociación riqueza-participación escolar es -comparativamente al primero y en la región- más intensa, la mayoría de los países con tasas brutas de escolarización inferiores al promedio de la región (69%), muestran un PIB per capita, también, inferior al promedio.

Al examinar las tendencias en el acceso a la educación secundaria desde 1990, se observan cambios en la demanda a escala mundial: la cantidad de alumnos ha aumentado -dos tercios del aumento mundial en el número de alumnos desde 1990 hasta 2002 se deben a ese nivel de enseñanza- pero, en algunos países, no lo suficiente para mejorar las tasas de escolarización, debido al crecimiento mayor de la población joven hasta cerca de finales de la década pasada. A partir de 1998, como resultado de una desaceleración en la tasa de crecimiento de la población mundial, las tasas de participación han venido aumentando (UNESCO, 2005). Como puede observarse en el siguiente cuadro, las tasas de crecimiento en la cantidad de alumnos en el secundario en América del Sur han sido las más elevadas del mundo y, también, ha sido importante el crecimiento en las tasas de escolarización (según datos de UNESCO, en promedio para Sudamérica, la tasa de escolarización secundaria sin distinción de ciclos aumentó desde 54% en 1998/1999 hasta 71% en 2002/2003).

#### NÚMERO ABSOLUTO DE ALUMNOS Y TASA DE CRECIMIENTO PRIMARIA Y SECUNDARIA (1990 – 2002)

| Educación Secundaria      | Número absoluto de alumnos |             |             |             | Tasa anual de cambio |                |                |
|---------------------------|----------------------------|-------------|-------------|-------------|----------------------|----------------|----------------|
|                           | 1990                       | 1995        | 1998        | 2002        | 95 / 90              | 98 / 95        | 02 / 98        |
| Mundo                     | 321                        | 385         | 432         | 492         | 3,71                 | 3,92           | 3,36           |
| África                    | 24                         | 30          | 35          | 44          | 4,47                 | 5,21           | 5,3            |
| América del Norte         | 31                         | 35          | 38          | 41          | 2,15                 | 3,08           | 2,39           |
| América del Sur           | 21                         | 30          | 37          | 43          | 7,41                 | 7,75           | 3,81           |
| Asia del este             | 92                         | 110         | 129         | 151         | 3,58                 | 5,31           | 3,98           |
| Asia del Oeste            | 89                         | 108         | 118         | 137         | 3,94                 | 3,01           | 3,98           |
| Europa                    | 63                         | 69          | 71          | 73          | 1,87                 | 1,11           | 0,45           |
| Oceanía                   | s/i                        | 3           | 3           | 3           | s/i                  | 4,17           | 1,58           |
| <b>Educación Primaria</b> | <b>1990</b>                | <b>1995</b> | <b>1998</b> | <b>2002</b> | <b>95 / 90</b>       | <b>98 / 95</b> | <b>02 / 98</b> |
| Mundo                     | 587                        | 637         | 646         | 673         | 1,64                 | 0,47           | 0,96           |
| África                    | 81                         | 94          | 102         | 123         | 3,21                 | 2,64           | 4,73           |
| América del Norte         | 47                         | 51          | 52          | 53          | 1,49                 | 0,83           | 0,31           |
| América del Sur           | 44                         | 48          | 45          | 44          | 1,95                 | -1,99          | -0,76          |
| Asia del este             | 204                        | 214         | 214         | 204         | 0,95                 | 0,02           | -1,24          |
| Asia del Oeste            | 160                        | 179         | 187         | 206         | 2,3                  | 1,39           | 2,44           |
| Europa                    | 49                         | 47          | 42          | 39          | -0,71                | -3,59          | -2,02          |
| Oceanía                   | 3                          | 3           | 3           | 3           | 2,94                 | 0,51           | 0,99           |

Fuente: Compendio Mundial de Educación – UNESCO (2005).

Las desiguales oportunidades educativas a las que se enfrentan los niños y jóvenes latinoamericanos y caribeños, aunque presentes en la escolarización primaria, se tornan más evidentes en la educación post primaria.

Las tasas netas de escolarización para el nivel secundario (sin diferenciar ciclos) son comparables a las del conjunto de países de mayor nivel de desarrollo sólo en cuatro países del Caribe (Montserrat, Barbados, Cayman y Dominica) que albergan a menos de 30.000 niños y jóvenes en edad teórica de secundario. A su vez, poco más del 4% de los niños y jóvenes de la región en ese rango etario habitan en países donde la proporción que asiste a la escuela secundaria supera al 80% (entre estos, Chile y Cuba son los de mayor tamaño poblacional) y, alrededor de la mitad, viven en un conjunto de veinticuatro países, en los que las tasas netas superan el 70%. En este grupo, donde predominan aquellos del Caribe anglófono, se agrega Jamaica entre los centroamericanos de mayor tamaño

poblacional, y cinco sudamericanos (Argentina, Guyana, Brasil, Bolivia y Uruguay, en orden decreciente de tasas de participación en el nivel secundario).

Al considerar en forma separada el primero y el segundo ciclo de la secundaria, se observan importantes diferencias en las probabilidades de acceso a uno y a otro, dentro de y entre los países. Cabe recordar que, en materia de estructura, en algunos de ellos el primer ciclo de la secundaria constituye la segunda etapa de la educación básica, se imparte en las mismas instituciones y con frecuencia con los mismos docentes, mientras que, en otros, se encuentra claramente diferenciado de la primaria y asociado estrechamente al segundo ciclo de secundaria.

#### TASA NETA Y BRUTA DE ESCOLARIZACIÓN SECUNDARIA POR PAÍS - AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

| Países                       | TNE Secundaria (%) Total | TBE Secundaria (%) |               |       |  |  |
|------------------------------|--------------------------|--------------------|---------------|-------|--|--|
|                              |                          | Primer Ciclo       | Segundo Ciclo | Total | Diferencia absoluta Primer y Segundo Ciclo | Diferencia relativa Primer y Segundo Ciclo |
|                              | 2004/2003                | 2004/2003          |               |       |  |  |
| Anguila                      | 87,0                     | 89,4               | 101,7         | 93,9  | 12,3                                       | 13,8                                       |
| Antillas Holandesas          | 76,9                     | 116,1              | 70,8          | 86,6  | -45,3                                      | -39,0                                      |
| Argentina                    | 79,1                     | 99,6               | 72,8          | 86,4  | -26,8                                      | -26,9                                      |
| Araba                        | 74,3                     | 114,5              | 87,2          | 98,4  | -27,3                                      | -23,8                                      |
| Bahamas                      | 81,2                     | 91,0               | 85,0          | 88,0  | -6,0                                       | -6,6                                       |
| Barbados                     | 95,1                     | 113,2              | 105,7         | 110,1 | -7,5                                       | -6,6                                       |
| Belice                       | 71,4                     | 95,7               | 63,2          | 85,3  | -32,5                                      | -34,0                                      |
| Bermuda                      | 96,1                     | 99,6               | 80,9          | 89,0  | -18,7                                      | -18,8                                      |
| Bolivia                      | 73,6                     | 106,0              | 78,9          | 88,5  | -27,2                                      | -25,6                                      |
| Brasil                       | 75,7                     | 115,3              | 85,3          | 102,0 | -30,0                                      | -26,1                                      |
| Chile                        | 80,8                     | 99,8               | 83,7          | 89,1  | -16,1                                      | -16,1                                      |
| Colombia                     | 54,9                     | 81,7               | 59,4          | 74,5  | -22,3                                      | -27,3                                      |
| Costa Rica                   | 52,4                     | 93,0               | 54,4          | 77,4  | -38,6                                      | -41,5                                      |
| Cuba                         | 86,6                     | 102,6              | 82,6          | 92,5  | -20,0                                      | -19,5                                      |
| Dominica                     | 90,4                     | 124,6              | 80,3          | 106,6 | -44,3                                      | -35,6                                      |
| Ecuador                      | 52,2                     | 69,5               | 52,5          | 61,1  | -17,0                                      | -24,5                                      |
| El Salvador                  | 48,1                     | 77,2               | 42,5          | 60,4  | -34,6                                      | -44,9                                      |
| Granada                      | 78,2                     | 106,5              | 91,3          | 100,7 | -15,3                                      | -14,3                                      |
| Guatemala                    | 33,7                     | 53,2               | 41,1          | 48,6  | -12,2                                      | -22,9                                      |
| Guyana                       | 76,4                     | 117,5              | 49,6          | 89,9  | -67,9                                      | -57,8                                      |
| Honduras                     | n/d                      | 59,8               | 74,6          | 65,5  | 14,8                                       | 24,8                                       |
| Islas Cayman                 | 90,9                     | 110,1              | 83,8          | 97,4  | -26,3                                      | -23,9                                      |
| Islas Turcas y Caicos        | 77,7                     | 87,1               | 97,3          | 90,8  | 10,2                                       | 11,7                                       |
| Islas Vírgenes Británicas    | 79,5                     | 114,5              | 66,2          | 95,7  | -48,3                                      | -42,2                                      |
| Jamaica                      | 79,2                     | 95,9               | 75,9          | 88,1  | -20,0                                      | -20,9                                      |
| México                       | 63,8                     | 104,0              | 54,2          | 79,7  | -49,8                                      | -47,9                                      |
| Montserrat                   | 100,0                    | 119,5              | 106,0         | 114,1 | -13,5                                      | -11,3                                      |
| Nicaragua                    | 40,7                     | 72,9               | 49,3          | 63,7  | -23,6                                      | -32,4                                      |
| Panamá                       | 63,7                     | 85,3               | 54,9          | 70,2  | -30,3                                      | -35,6                                      |
| Paraguay                     | 51,1                     | 74,6               | 50,5          | 62,9  | -24,0                                      | -32,2                                      |
| Perú                         | 68,8                     | 103,1              | 73,8          | 91,6  | -29,3                                      | -28,4                                      |
| República Dominicana         | 49,3                     | 80,6               | 62,3          | 68,4  | -18,3                                      | -22,7                                      |
| San Cristóbal y Nevis        | 86,8                     | 98,4               | 87,9          | 94,1  | -10,5                                      | -10,7                                      |
| San Vicente y Las Granadinas | 62,3                     | 95,4               | 51,7          | 77,6  | -43,7                                      | -45,9                                      |
| Santa Lucía                  | 71,1                     | 87,1               | 72,1          | 81,3  | -15,0                                      | -17,2                                      |
| Surinam                      | 63,2                     | 81,9               | 56,8          | 73,2  | -25,1                                      | -30,6                                      |
| Trinidad y Tobago            | 71,9                     | 84,5               | 83,0          | 83,8  | -1,5                                       | -1,8                                       |
| Uruguay                      | 73,2                     | 113,4              | 102,3         | 108,0 | -11,0                                      | -9,7                                       |
| Venezuela                    | 61,2                     | 84,5               | 53,0          | 72,0  | -31,5                                      | -37,2                                      |

Fuente: Elaborado sobre la base de datos de UNESCO.

El cuadro anterior resulta elocuente: las tasas brutas de escolarización en el primer ciclo del secundario, mayores al 90% en un grupo importante de países, resultan inferiores al 80% en al menos seis, llegando en algún caso a una participación cercana al 50%.

En el mundo en desarrollo, los jóvenes ven, respecto de sus pares de países desarrollados, notablemente reducidas las probabilidades de acceder y participar en el segundo ciclo de la educación secundaria, determinante para su inserción laboral futura atendiendo a su contenido, que se vincula con objetivos de transición hacia la universidad o de preparación para el mercado de trabajo. Para tener una idea de la magnitud de la inequidad, mientras que en América del Norte o Europa occidental, la diferencia entre las tasas brutas de escolarización del primero y el segundo ciclo es de alrededor de 7%, para América Latina y el Caribe esta distancia más que se cuadruplica: la correspondiente al segundo ciclo cae un 30% respecto de la del primero. Las comparaciones con el resto de las regiones en desarrollo muestran, no obstante, que estas desigualdades resultan inferiores a las aquí observadas.

No obstante, y en consonancia con la ausencia de una correlación absoluta entre riqueza y escolarización secundaria, también es posible hallar países de similares ingresos que han obtenido dispares niveles de logro en el acceso a la educación secundaria (por ejemplo, Chile, Panamá y Costa Rica), así como otros de bajos ingresos que han alcanzado niveles relativamente altos de participación (Bolivia, Honduras). Estos contraejemplos ponen en evidencia que la riqueza no es el único factor explicativo de la escolarización media y que, por lo tanto, existe un margen de maniobra para la política educativa.

En algunos países de la región la educación secundaria (al menos el primer ciclo) es obligatoria pero, como se sabe, esto no resulta suficiente para garantizar el acceso de la mayoría de los jóvenes a este nivel de enseñanza. Guatemala, la República Dominicana, Nicaragua o Ecuador son ejemplos de ello: con un primer ciclo obligatorio, sus tasas brutas de escolarización para ese ciclo son inferiores a 75%. Más de la mitad de los jóvenes latinoamericanos y caribeños viven en países donde el primer ciclo se considera obligatorio pero las tasas brutas de escolarización están por debajo del 90%, mientras que, a escala mundial, esto alcanza a un tercio de los niños y jóvenes en edad teórica del secundario.

### ***De Primaria a Secundaria: los puntos de salida***

Uno de los factores determinantes de la participación en la enseñanza secundaria es la conclusión de la educación primaria. Como se vio, no tanto por problemas de acceso sino, más bien, por los vinculados al progreso a lo largo del ciclo escolar, para algunos países de la región la conclusión universal de la primaria no es una meta de fácil consecución. Una medida de la proporción de la población que logra alcanzar el último grado de la primaria le provee la tasa bruta de admisión en el último grado de primaria, que se calcula como el número total de alumnos nuevos (o de nuevo ingreso) en el último grado de primaria, independientemente de la edad, expresado como porcentaje de la población con edad teórica para ingresar en ese grado.

Según cálculos de UNESCO-UIS (2005), en 70 países de mundo, la cantidad de niños que ingresan en último grado de la escuela primaria representa menos del 90% de la población con edad teórica para ingresar en ese grado. En la región, de manera consistente con las altas tasas de participación en la primaria, el valor promedio de ese indicador es cercano al 100%. No obstante, en un grupo de países las oportunidades de terminar la educación básica se ven reducidas: en algunos de ellos la cantidad de niños que no ingresan al último grado de primaria representan más de la cuarta parte y hasta cerca de la mitad de la población -según el caso- en edad teórica para hacerlo.

**TASA BRUTA DE ADMISIÓN A ÚLTIMO GRADO DE PRIMARIA  
PROMEDIO DE LA REGIÓN Y PAÍSES POR DEBAJO DEL PROMEDIO**

| Países                       | Tasa Bruta de<br>Admisión último<br>grado de Primaria |
|------------------------------|---|
|                              | 2004  |
| América Latina y el Caribe   | 98,3  |
| Surinam                      | 98,2  |
| Bermuda                      | 98,0  |
| Panamá                       | 96,6  |
| Islas Turcas y Caicos        | 96,3  |
| Chile                        | 95,4  |
| Guyana                       | 95,3  |
| Colombia                     | 94,3  |
| Trinidad y Tobago            | 94,2  |
| Aruba                        | 93,6  |
| San Vicente y las Granadinas | 92,9  |
| Cuba                         | 92,6  |
| Costa Rica                   | 92,3  |
| Uruguay                      | 91,0  |
| República Dominicana         | 90,8  |
| Paraguay                     | 90,5  |
| Granada                      | 90,2  |
| Venezuela                    | 89,4  |
| El Salvador                  | 85,7  |
| Jamaica                      | 84,4  |
| Honduras                     | 79,4  |
| Nicaragua                    | 73,5  |
| Guatemala                    | 70,2  |
| Montserrat                   | 59,3  |
| Anguila                      | 53,7  |

Notas: No hay datos disponibles para Haití y Antigua y Barbuda.  
Fuente: Elaborado sobre la base de datos de UNESCO.

Es interesante notar que, una vez que los niños alcanzan el último grado de la primaria, es poco probable que abandonen su escolarización; por el contrario, según cálculos de UNESCO, la probabilidad de que un niño continúe sus estudios secundarios es superior al 80% en casi todos los países del mundo (UNESCO-UIS, 2005).

En general, la región no escapa a este comportamiento: el punto de salida más frecuente del sistema educativo antes de llegar al secundario no suele producirse al final de la educación primaria sino antes, lo que se refleja, de un lado, a) en las relativamente altas de abandono de la región en general y de algunos de los países que la integran, en particular, y del otro, b) en las, también, relativamente elevadas tasas de transición de la primaria al primer ciclo de la secundaria en la mayor parte de los países.

La tasa de transición a la secundaria, que indica cuántos niños y niñas ingresan efectivamente a ese nivel de enseñanza, se calcula como el porcentaje de alumnos matriculados en el último grado de primaria en un año que continúan sus estudios en el primer ciclo de la educación secundaria al año siguiente. La probabilidad de que un niño efectúe la transición a la escolaridad secundaria en un grupo de países de la región -que representan al 93 % de la población en edad teórica de secundaria- no sólo supera al 80% sino que, en general, es superior al 90%. Esto se verifica inclusive en aquellos que muestran mayores problemas para que los alumnos alcancen el último grado (Anguila, Nicaragua, Guatemala, El Salvador, entre otros). No obstante, a diferencia de la tendencia general, en otro grupo de

países el final de la educación primaria representa un punto de salida importante del sistema educativo: Surinam, las Antillas Holandesas, Panamá y Guyana son algunos de los más comprometidos en este aspecto.

Los niños que se encuentran en mayor desventaja en cuanto a sus oportunidades de acceder a la educación secundaria son, en general, los que habitan en países donde se combinan problemas de acceso, de culminación de la escuela primaria y de transición a la secundaria. En la región, donde los primeros son poco frecuentes, la combinación del abandono y la transición a la secundaria será la que determine principalmente la desigualdad de oportunidades referida. El cuadro siguiente muestran cómo se combinan estas medidas de progreso escolar en la región y su resultante, la tasa de admisión a la secundaria (que aproxima la cantidad de niños que ingresan al primer año del nivel como proporción de la población en edad teórica de hacerlo)

#### TASA BRUTA DE ADMISIÓN A SECUNDARIA. Alrededor de 2004

| Países                       | Tasa Bruta Admisión a Primaria en %<br>(1) | Tasa Supervivencia a último Grado de Primaria en %<br>(2) | Tasa Transición Primaria a Secundaria en %<br>(3) | Tasa Bruta de Admisión a Secundaria en %<br>(4)= (1) x(2)x(3) |
|------------------------------|--|---|---|---|
| Antillas Holandesas          | 112,1                                      | 83,1  | 48,3  | 45,0  |
| Argentina                    | 110,0                                      | 80,9  | 92,8  | 82,5  |
| Aruba                        | 104,0                                      | 97,1  | 99,2  | 100,2   |
| Bahamas                      | 97,0                                       | 64,8  | 100,0   | 62,9  |
| Barbados                     | 110,1                                      | 97,5  | 98,1  | 105,3   |
| Belice                       | 115,0                                      | 91,5  | 87,0  | 91,6  |
| Bermuda                      | 103,5                                      | 93,8  | 96,1  | 93,3  |
| Bolivia                      | 119,5                                      | 83,4  | 91,4  | 91,2  |
| Brasil                       | 117,2                                      | 83,5  | 84,0  | 82,3  |
| Chile                        | 98,1                                       | 98,4  | 96,5  | 93,2  |
| Colombia                     | 123,4                                      | 77,5  | 99,8  | 95,3  |
| Costa Rica                   | 107,4                                      | 89,5  | 91,6  | 88,0  |
| Cuba                         | 104,3                                      | 97,4  | 98,5  | 100,0   |
| Dominica                     | 74,4                                       | 84,4  | 93,6  | 58,7  |
| Ecuador                      | 134,9                                      | 72,6  | 73,6  | 72,1  |
| El Salvador                  | 131,7                                      | 69,6  | 94,1  | 86,3  |
| Guatemala                    | 127,0                                      | 75,1  | 96,1  | 91,8  |
| Guyana                       | 139,9                                      | 58,8  | 67,6  | 55,6  |
| Islas Turcas y Caicos        | 89,5                                       | 44,8  | 71,6  | 28,7  |
| Islas Vírgenes Británicas    | 105,4                                      | 91,1  | 69,0  | 66,3  |
| Jamaica                      | 92,3                                       | 86,3  | 97,0  | 77,3  |
| México                       | 105,5                                      | 90,4  | 93,6  | 89,3  |
| Nicaragua                    | 139,8                                      | 54,8  | 99,2  | 76,0  |
| Panamá                       | 119,2                                      | 81,0  | 64,1  | 61,9  |
| Paraguay                     | 107,4                                      | 76,5  | 90,8  | 74,6  |
| Perú                         | 105,3                                      | 84,1  | 94,9  | 84,0  |
| República Dominicana         | 110,7                                      | 53,9  | 87,4  | 52,2  |
| San Cristóbal y Nevis        | 99,6                                       | 77,6  | 97,8  | 75,6  |
| San Vicente y Las Granadinas | 91,5                                       | 79,1  | 73,7  | 53,4  |
| Trinidad y Tobago            | 96,4                                       | 96,2  | 97,5  | 90,4  |
| Uruguay                      | 105,6                                      | 87,0  | 81,5  | 74,9  |
| Venezuela                    | 101,5                                      | 88,9  | 98,2  | 88,5  |

Fuente: Elaborado sobre la base de datos de UNESCO.

Entre los de más bajo acceso a la educación secundaria, sólo unos pocos tienen uno no universal a la primaria (sobresaliendo en este déficit Dominica e Islas Turcos y Caicos); varios de ellos, encuentran en las reducidas tasas de supervivencia en la primaria un fuerte condicionante para la continuación de los estudios secundarios (aquel último y, también Guyana, la República Dominicana y Bahamas); en algunos (por caso, la misma Guyana) se agregan, como se había mencionado, dificultades para la transición, también presentes en otros que, hasta ese punto de la escolarización, el final de la educación primaria, mostraban un perfil similar a los de un imaginario *país promedio* de la región: acceso primario universal y una supervivencia al último grado del orden del 80% (este es el caso de, entre otros, Panamá y las Antillas Holandesas). En suma, no hay un único perfil de problemas de progreso escolar en los países que ofrecen -comparativamente al resto- menores oportunidades de escolarización secundaria a su población. La puesta en común del acceso, supervivencia y transición facilita la identificación de los desafíos que cada uno enfrenta para lograr que cantidades crecientes de niños accedan a algo más que la educación básica.

### I.3. LA EXPANSIÓN EDUCATIVA EN CONTEXTOS DE DESIGUALDAD SOCIAL Y TERRITORIAL

En la región persisten fuertes inequidades en el acceso a la educación según el ámbito del cual provengan los niños y jóvenes, y el estrato de ingresos al que pertenezcan sus familias. Así, en todos los países para los cuales se dispone de información, la proporción de población joven rural con bajo nivel educativo (hasta cinco años de instrucción) supera ampliamente al porcentaje de jóvenes que, en el ámbito urbano, se encuentra en la misma situación. A la inversa, entre los del ámbito rural, la proporción de aquellos que acceden a más de nueve años de instrucción es significativamente inferior a la que muestran sus pares de las zonas urbanas.

#### POBLACIÓN DE 15 A 24 AÑOS DE EDAD, SEGÚN AÑOS DE INSTRUCCIÓN, ZONAS URBANAS Y RURALES. Alrededor de 2004

| País                        | Zonas Urbanas       |            |              |               | Zonas Rurales       |            |              |               |
|-----------------------------|---------------------|------------|--------------|---------------|---------------------|------------|--------------|---------------|
|                             | Años de instrucción |            |              |               | Años de instrucción |            |              |               |
|                             | 0 a 5 años          | 6 a 9 años | 10 a 12 años | 13 y más años | 0 a 5 años          | 6 a 9 años | 10 a 12 años | 13 y más años |
| Argentina (2004)            | 2,8                 | 34         | 47,5         | 15,6          | n/d                 | n/d        | n/d          | n/d           |
| Bolivia (2002)              | 8,8                 | 29,5       | 45,8         | 15,9          | 44,3                | 34,1       | 20,5         | 1,2           |
| Brasil (2003)               | 18,2                | 40,8       | 35,9         | 5,1           | 48,2                | 37,9       | 13,2         | 0,7           |
| Chile (2003)                | 1,6                 | 28,3       | 51,8         | 18,4          | 5,4                 | 45,4       | 44,2         | 5,1           |
| Colombia (1999)             | 14,6                | 32,4       | 43,2         | 9,8           | 46,2                | 30,7       | 21,8         | 1,3           |
| Costa Rica (2002)           | 7,3                 | 49,4       | 30,4         | 12,8          | 19,1                | 61,4       | 15,5         | 4,0           |
| Ecuador (2002)              | 6,5                 | 39,4       | 37,6         | 16,5          | n/d                 | n/d        | n/d          | n/d           |
| El Salvador (2003)          | 14,2                | 40,5       | 32,8         | 12,6          | 42,9                | 42,7       | 12,7         | 1,7           |
| Guatemala (2002)            | 19,1                | 42,4       | 30,2         | 8,3           | 56,5                | 35,4       | 7,2          | 0,8           |
| Honduras (2003)             | 16,1                | 52,4       | 23,8         | 7,7           | 45,4                | 49,9       | 4,1          | 0,6           |
| México (2004)               | 4,5                 | 46,6       | 32,2         | 16,7          | 14,1                | 56,8       | 23,1         | 6,0           |
| Nicaragua (2001)            | 19,8                | 46,4       | 26,1         | 7,7           | 60,5                | 33,2       | 5,5          | 0,7           |
| Panamá (2002)               | 3,5                 | 38,6       | 41,8         | 16,1          | 20,2                | 53,6       | 21,2         | 5,1           |
| Paraguay (2001)             | 7,3                 | 39,0       | 40,7         | 12,9          | 32,0                | 48,8       | 17,2         | 1,9           |
| Perú (2003)                 | 3,9                 | 25,8       | 47,8         | 22,5          | 19,9                | 47,5       | 26,5         | 6,1           |
| República Dominicana (2003) | 10,7                | 35,9       | 38,1         | 15,3          | 26,4                | 38,0       | 28,9         | 6,7           |
| Uruguay (2002)              | 3,3                 | 47,4       | 35,5         | 13,8          | n/d                 | n/d        | n/d          | n/d           |
| Venezuela (1994)            | 10,2                | 48,2       | 28,8         | 12,8          | 38,2                | 48,4       | 10,9         | 2,5           |

Nota: La información de Argentina y Uruguay refiere al ámbito urbano solamente.

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Por último, la información disponible revela que el acceso a la educación sigue siendo dispar entre estratos de ingreso. En forma más directa, los más ricos tienen mayores probabilidades de

educarse que los más pobres. Las brechas de acceso, reducidas para los niños de entre 7 y 12 años, se ensanchan a medida que aumenta la edad de la población. Debe notarse que, en algún caso, la probabilidad de educarse para un joven de entre 20 y 24 años, perteneciente al quintil más rico, llega a sextuplicar la probabilidad de que su igual, un joven pobre de ese rango de edad, asista a un establecimiento educativo.

**ASISTENCIA ESCOLAR EN ÁREAS URBANAS, AMBOS SEXOS, SEGÚN QUINTIL DE INGRESO PER CAPITA DEL HOGAR Y GRUPO DE EDAD  
Alrededor de 2004**

| País                   | 7 a 12 años |                |               | 13 a 19 años |                |               | 20 a 24 años |                |               |
|------------------------|-------------|----------------|---------------|--------------|----------------|---------------|--------------|----------------|---------------|
|                        | Total       | 20 % más pobre | 20 % más rico | Total        | 20 % más pobre | 20 % más rico | Total        | 20 % más pobre | 20 % más rico |
| Argentina (2004)       | 98,9        | 98,7           | 99,4          | 78,7         | 73,9           | 88,8          | 38,2         | 22,9           | 60,7          |
| Bolivia (2002)         | 96,9        | 95,6           | 98,3          | 84,6         | 84,2           | 88,2          | 43,3         | 32,9           | 74,3          |
| Brasil (2003)          | 98,2        | 96,8           | 99,7          | 78,4         | 74,5           | 90,5          | 28,1         | 19,5           | 55,3          |
| Chile (2003)           | 99,5        | 99,2           | 99,6          | 85,3         | 81,4           | 94,1          | 35,3         | 18,9           | 67,8          |
| Colombia (2002)        | 96,3        | 94,0           | 99,4          | 68,2         | 64,3           | 85,0          | 23,9         | 13,1           | 52,7          |
| Costa Rica (2002)      | 98,5        | 97,2           | 99,4          | 76,9         | 72,9           | 90,2          | 43,3         | 29,7           | 60,6          |
| Ecuador (2002)         | 95,9        | 92,6           | 98,6          | 73,3         | 68,1           | 87,3          | 30,2         | 17,1           | 50,4          |
| El Salvador (2001)     | 92,6        | 85,9           | 100           | 73,4         | 66,0           | 87,0          | 25,5         | 11,3           | 49,5          |
| Guatemala (2002)       | 90,4        | 84,2           | 94,3          | 66,9         | 63,3           | 78,3          | 25,5         | 11,1           | 43,9          |
| Honduras (2002)        | 92,3        | 86,2           | 98,1          | 63,8         | 50,0           | 85,8          | 26,9         | 9,8            | 51,1          |
| México (2004)          | 98,6        | 97,1           | 100,0         | 68,0         | 62,2           | 86,2          | 27,7         | 12,3           | 50,2          |
| Nicaragua (2001)       | 93,1        | 88,1           | 96,3          | 69,9         | 61,5           | 79,2          | 31,5         | 15,4           | 52,1          |
| Panamá (2002)          | 98,9        | 98,4           | 99,3          | 81,4         | 78,0           | 89,1          | 35,6         | 22,6           | 55,0          |
| Paraguay (2000)        | 97,7        | 97,4           | 99,9          | 74,1         | 63,8           | 86,8          | 31,9         | 13,7           | 61,5          |
| Perú (2003)            | 98,2        | 97,6           | 100,0         | 73,0         | 74,3           | 77,0          | 33,5         | 24,4           | 61,0          |
| Rep. Dominicana (2002) | 97,7        | 95,9           | 99,2          | 83,7         | 83,3           | 89,3          | 44,3         | 34,4           | 60,5          |
| Uruguay (2002)         | 98,2        | 98,2           | 98,8          | 76,5         | 64,2           | 94,9          | 34,8         | 12,7           | 73,0          |
| Venezuela (2002)       | 96,7        | 94,6           | 98,6          | 67,2         | 62,7           | 77,8          | 33,6         | 20,8           | 54,7          |

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de las respectivos países.

Entonces, en los países de la región, la probabilidad de inserción en la educación escolar es más elevada en el quintil más rico de la población (en especial cuando se la compara con la que tiene el quintil más pobre). Salvo en el nivel primario que está prácticamente universalizado, en el nivel inicial y en el secundario las tasas de cobertura están directamente relacionadas con el nivel de ingreso de las familias y con el capital escolar de las madres y padres de familia. Por último, es preciso tener en cuenta que la probabilidad de acceder, permanecer y aprender en la escuela es significativamente más alta en la población urbana que en la población rural. De todas maneras las tendencias muestran que las desigualdades educativas tienden a desplazarse hacia los niveles superiores del sistema educativo (secundario superior y universitario) y hacia la etapa de ingreso a éste (tres y cuatro años de edad).

En la franja de edad de 13 a 19 años, la mayor parte del crecimiento de la escolarización se debe a la incorporación de los grupos menos favorecidos de la población (en términos de posición en la estructura de distribución del ingreso). En especial, los grupos que antes no accedían al nivel

medio tienden actualmente a permanecer más años en el sistema educativo hasta alcanzar niveles (como el Bachillerato, por ejemplo) antes reservados exclusivamente a los hijos de las clases más favorecidas de los grandes centros urbanos.

Estas brechas se amplían en el nivel superior: cuanto más altos son los ingresos familiares, la variación en la tasa de escolarización es sensiblemente mayor que en los otros niveles. En síntesis, a medida que se asciende en el nivel educativo, se acentúa el acceso diferencial por estrato. Esto abonaría a favor de la hipótesis de que existe relación entre niveles de ingreso y participación en los tramos de educación superior. Aún más, los hijos de padres pertenecientes a estratos con más recursos parecen tener una mayor posibilidad de acceder a niveles más altos de estudios y, por esa vía, a mayores ingresos en su vida laboral.

Finalmente, es necesario señalar que, en el contexto de sociedades extremadamente desiguales, el aumento de la escolarización en el nivel medio se acompaña de una fuerte acentuación del carácter estratificado de la oferta institucional de enseñanza. Mientras las élites tradicionales o modernas escolarizan a sus hijos en colegios de jornada completa y con una oferta curricular bilingüe (por lo general español/inglés) al mismo tiempo más rica y más variada en contenidos, los sectores populares (ya sea de la ciudad o de ámbitos rurales) tienden a frecuentar instituciones con mayores carencias en términos de infraestructura, oferta curricular y recursos en general. El carácter territorial de la oferta educativa refuerza esta tendencia a la segmentación escolar. En ciertos contextos la fragmentación y jerarquización de los sistemas escolares ha alcanzado tal magnitud y calidad que resulta cada vez más difícil pensarlo en términos tradicionales como un “sistema” homogéneo que tiende a cumplir las mismas funciones y a alcanzar los mismos objetivos. La desigualdad de la escolarización en el nivel medio determina fuertemente la probabilidad de acceso y terminación de estudios en el nivel universitario (IIPE-UNESCO, 2006).

#### **I.4. LA CALIDAD COMO PROBLEMA**

América Latina y el Caribe debe enfrentar dos problemas al mismo tiempo. Por una parte debe facilitar, como ya se ha dicho, la inclusión escolar de niños de 3 a 5 años y de adolescentes de 13 a 18 años. Pero, por la otra, debe prestar atención al mejoramiento de la calidad de la educación. Todo parecería indicar que es más fácil avanzar en lo primero que realizar progresos significativos en lo segundo.

Más allá de las desigualdades en términos de años promedio de escolarización durante los últimos 25 años en casi todos los países desarrollados y de mediano desarrollo del mundo occidental comenzó a instalarse fuertemente en la agenda de la política educativa el tema de la calidad de la educación y América Latina no es una excepción.

En casi todas las reformas educativas que se implementaron en la región durante la década de los noventa se instituyeron sistemas nacionales de evaluación de la calidad de la educación. Como resultado de las condiciones (sociales y pedagógicas) en que se llevó a cabo la masificación de la escolaridad, la distancia entre los títulos y certificados que distribuyen los sistemas educativos y los conocimientos efectivamente incorporados por los alumnos, tendió a ampliarse. Todos los Estados llevaron a cabo pruebas de evaluación de la calidad de la educación que mostraron desigualdades profundas en los logros alcanzados por los estudiantes al terminar determinados niveles o ciclos.

Durante los últimos años, una vez instalados los sistemas nacionales de evaluación, varios países de América Latina se incorporaron a diversos programas de evaluación a nivel regional e internacional.

Como se vio, los resultados del Primer Estudio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (OREALC/UNESCO, 2004) evidencian que, con la excepción de Cuba, son pocos los alumnos que asisten a tercero y cuarto grado de la escuela primaria que alcanzan el nivel de desempeño más elevado (el tercer nivel definido por el estudio). Además se verifican importantes diferencias en cuanto a los logros en los alumnos que asisten a escuelas urbanas (en detrimento de

quienes concurren a las rurales) y a escuelas privadas (comparadas con las públicas) con excepción de Honduras. Se constata también una importante asociación entre los niveles de logro alcanzados dos materias evaluadas, Lengua y Matemática.

Los resultados del estudio PISA muestran que el porcentaje de estudiantes de los países latinoamericanos “con destrezas de lectura inferiores al límite establecido como ‘Nivel 1’ osciló entre el 10 y el 54%. Si una persona no alcanza al Nivel 1 significa que no tiene una destreza lectora que permita realizar las tareas más elementales como, por ejemplo, entender cómo preparar el biberón de un niño” (CEPAL/UNESCO, 2005).

Los promedios de rendimiento obtenido por los estudiantes latinoamericanos son más bien decepcionantes. Pero, por otra parte, es lógico suponer que no se podían esperar otros resultados, dado que la distribución del conocimiento escolar de las personas tiende a reproducir las mismas desigualdades que se presentan cuando se examina la distribución de los ingresos. Cabe recordar que América Latina es la región que tiene la distribución más desigual de la riqueza. No debe sorprender que el conocimiento también sea un valor fuertemente concentrado en ciertos grupos sociales de la población urbana.

Por otra parte existe una relación bastante proporcional entre los resultados de aprendizaje efectivo medidos por el estudio PISA y el monto de inversión por alumno que caracteriza a cada país participante. Sin embargo, también es cierto que se presentan aprendizajes desiguales entre países que tienen un gasto por estudiante similar, lo cual quiere decir que la correlación entre inversión y aprendizaje es fuerte, pero no absoluta. Por lo tanto, es preciso reconocer que existe cierto margen de intervención para optimizar los recursos disponibles. En la mayoría de los países de América Latina no solamente se presenta un problema de escasez de recursos sino también un bajo grado de eficacia en la gestión y uso de los mismos.

## II. LAS DEMANDAS SALARIALES

Desde hace varios años se encuentra en discusión si las estructuras salariales docentes que rigen en nuestros países son capaces de satisfacer los requisitos necesarios para atraer y retener *buenos* docentes. Naturalmente, si la cuestión salarial resulta insuficiente para resolver esta cuestión, se debe a que es sólo una las tantas dimensiones que debe atender un sistema de compensaciones.

Las teorías sobre el vínculo entre las formas de remunerar y las motivaciones dentro de una organización son numerosas y escapan a los alcances de este trabajo. No obstante, señalemos que aun los analistas más escépticos aceptan el hecho de que si bien el salario y la carrera dentro de una institución pueden no ser factores motivacionales, podrían llegar a constituir una causa de insatisfacción. Por otra parte, una gran cantidad de estudios (la mayoría) señalan que los docentes, como otros actores en la sociedad, ajustan su comportamiento conforme los incentivos existentes en su trabajo. Asimismo, estas mismas investigaciones señalan que cuanto más explicitados y claramente formulados se encuentran, mejores y mayores efectos producen (ver, por ejemplo, las reseñas de Odden y Kelley, 1997 y Hanushek *et al* 1994).

Los factores que inciden y se deben discutir para el análisis salarial docente son múltiples. En primer lugar, se encuentra el tema del valor que debería corresponder al salario básico. La importancia del salario inicial en la carrera docente reside en que, además de constituir la señal (monetaria) por antonomasia para atraer a nuevos postulantes al ejercicio profesional, fija el piso sobre el cual se desarrollará la carrera salarial y, por lo tanto y en conjunción con la restricción presupuestaria, condiciona el desarrollo de la escala salarial y sueldo máximo al que se puede aspirar profesionalmente.

A los efectos del salario de inicio de carrera se suele dar por supuesto (lo que no significa que esté reflejado en el valor absoluto de esos haberes) que debe asegurar un estándar de vida digno para los trabajadores. En otras palabras, el mínimo debe cubrir un nivel de vida *adecuado*, independientemente de la carrera profesional, los adicionales y otros beneficios monetarios (y no monetarios) que eventualmente pudieran establecerse.

A su vez, en el proceso de determinación de la estructura salarial docente, el primer punto a considerar -paralelamente al básico salarial- debería estar asociado a los conceptos que se supone remunera su salario. En otras palabras, se deberían abordar las cuestiones que atañen a las calificaciones, experiencia, nivel de responsabilidad, estructura de los sistemas educativos, etc.

El resultado de ese análisis debería ser el punto de partida para definir el valor relativo asignado a cada cargo y función. Si se hiciera, ese proceso serviría para determinar la estructura relativa de las remuneraciones para diferentes categorías docentes dentro de la profesión. Estructura relativa pues una vez que se establece la misma, se define un valor absoluto y se halla la suma para el resto del escalafón. Naturalmente, esta cuestión no posee la sencillez que aparenta ya que la determinación final dependerá de factores nada desdeñables tales como la definición del *valor* de cada concepto que se remunera, la restricción presupuestaria, etc. Estos criterios son los que se deberían tener presente al momento de la organización de la estructura salarial docente; es decir, de las diferentes categorías, niveles y puestos que ocupan con un grado *apropiado* de diferenciación en la escala salarial para cada uno de ellos.

En forma paralela a la cuestión del salario al inicio de la carrera docente existen, como es sabido, numerosos factores extra monetarios (pero susceptibles de adquirir un valor económico) que también deben considerarse para completar el cuadro de elementos que se conjugan para atraer a alguien a ésta como a cualquier otra profesión.

Así, la cantidad de temas a tratar para explicar los determinantes salariales en el sistema educativo pueden abarcar desde los más generales, como la cobertura del valor de la fuerza de trabajo, hasta cuestiones tales como la relación alumnos/docentes (que es una de las tantas medidas de la carga laboral del sector). En el medio, la evolución y magnitud de la demanda educativa, la dispersión y concentración de la población, la cantidad de horas teóricas y efectivas de trabajo, el grado de sindicalización, la importancia del sector público en la contratación de docentes, la disponibilidad de recursos fiscales, la carrera profesional docente, los mercados y condiciones laborales (además de los respectivos ingresos) de otras profesiones, la tasa de desocupación de la economía, la evolución y magnitud de la propia oferta de maestros y los beneficios supletorios son sólo algunos de los tantos aspectos que integran el amplio abanico de condicionantes que se entrecruzan e inciden sobre el nivel absoluto (y relativo) del salario docente.

La falta de observación de estos motivos es la que hace que, cuando se realiza el cotejo de los salarios de los maestros con otros trabajadores de la economía resulte, la mayoría de las veces, insatisfactorio. En este sentido, y sólo por citar dos de los obstáculos para la comparación que se presentan con mayor asiduidad, son clásicas las controversias sobre las horas teóricas y efectivas de trabajo y los regímenes de licencia en la relativización de esas remuneraciones.

Sin perder de vista esas consideraciones, en lo que sigue se echa un vistazo a algunos de los principales aspectos que hacen a las remuneraciones docentes de los países de la región, sobre la base de algunos análisis efectuados desde fines de los años noventa y de la observación de la información más reciente disponible sobre el tema.

## **II.1. LOS SALARIOS EN AMÉRICA LATINA: ¿QUÉ TAN LEJOS DE LOS PAÍSES RICOS?**

Una primera aproximación posible atañe al posicionamiento relativo a sus pares de otros países, en especial, los de mayor nivel de desarrollo. Debido, precisamente, a las diferencias de riqueza entre naciones, esta comparación se realiza sobre la base de los salarios como proporción de la riqueza por habitante de cada país, y no sobre sus valores absolutos. Así, en principio, al efectuar ese cotejo para algunos países de América Latina y el Caribe se observa que no necesariamente se encuentran peor situados que los de países más ricos.

De todas formas, en dos de los nueve considerados -los rioplatenses-, los docentes perciben salarios máximos inferiores al PIB per capita, lo que se verifica solamente en Noruega entre los restantes incluidos en la comparación. Los salarios argentinos y uruguayos resultan alrededor 38% y

45% inferiores, respectivamente, al salario del docente promedio -como porcentaje del PIB- de la OECD (entre los países de este bloque no incluidos en el cuadro, sólo se agregan Islandia y Polonia con niveles salariales docentes máximos inferiores al PIB per capita).

**SALARIOS DOCENTES (PRIMARIO) COMO PROPORCIÓN DEL PIB PER CAPITA**  
**Países seleccionados - Año 2004**

| País                 | Inicio carrera | 15 años de antigüedad | Máximo      |
|----------------------|----------------|-----------------------|-------------|
| Australia            | 0,92           | 1,36                  | 1,36        |
| Dinamarca            | 1,05           | 1,18                  | 1,18        |
| Inglaterra           | 0,93           | 1,36                  | 1,36        |
| Finlandia            | 0,94           | 1,09                  | 1,09        |
| Francia              | 0,80           | 1,07                  | 1,58        |
| Irlanda              | 0,73           | 1,22                  | 1,38        |
| Italia               | 0,87           | 1,05                  | 1,28        |
| Japón                | 0,83           | 1,55                  | 1,97        |
| Corea                | 1,38           | 2,37                  | 3,80        |
| Países Bajos         | 0,95           | 1,23                  | 1,37        |
| Nueva Zelanda        | 0,76           | 1,47                  | 1,47        |
| Noruega              | 0,73           | 0,87                  | 0,90        |
| Portugal             | 1,06           | 1,75                  | 2,74        |
| España               | 1,21           | 1,40                  | 1,75        |
| Suecia               | 0,81           | 0,95                  | 1,09        |
| Turquía              | 2,21           | 2,44                  | 2,75        |
| Estados Unidos       | 0,82           | 1,00                  | n/d         |
| <b>Promedio OECD</b> | <b>0,95</b>    | <b>1,30</b>           | <b>1,57</b> |
| Argentina            | 0,57           | 0,80                  | 0,96        |
| Brasil               | 1,15           | 1,56                  | 1,73        |
| Chile                | 1,08           | 1,26                  | 1,70        |
| Jamaica              | 3,21           | 3,97                  | 3,97        |
| México               | 1,32           | 1,74                  | 2,89        |
| Paraguay             | n/d            | 1,72                  | n/d         |
| Perú                 | n/d            | 1,00                  | n/d         |
| Uruguay              | 0,59           | 0,71                  | 0,85        |

Fuente: Elaborado sobre la base de datos de UNESCO y OECD.

Algunos estudios efectuados para países desarrollados han señalado que los incentivos impactarían en forma diferente según las diferencias en la experiencia docente. Así, se ha encontrado que los más jóvenes e inexpertos tienden a mostrar altas tasas de abandono de su profesión; luego, la probabilidad de que un maestro se retire voluntariamente declina fuertemente con la experiencia hasta que, cerca de la edad de retiro o jubilación, vuelve a subir (Grissmer y Kirby, 1987; Stinebrickner, 1999).

En función de ese patrón de comportamiento, los primeros años de desempeño serían muy importantes para determinar si un maestro tendrá, o no, una larga carrera en la docencia. Si, además, se acepta que el salario es uno de los principales determinantes de la oferta docente, esto sugeriría que los salarios relativos para aquellos que recién se inician constituyen un aspecto relevante en el desarrollo de estrategias que procuren retener a los docentes jóvenes en la profesión (Santiago, 2002).

Los datos sugieren que las estructuras salariales difieren considerablemente entre los países. Así, algunos como Corea, Portugal, Japón, México, Francia y, en menor medida Nueva Zelanda, Irlanda y Argentina, muestran esquemas progresivos con los años de experiencia. En otros, como España, Turquía y, entre los de la región, Jamaica o Paraguay, los docentes perciben salarios relativamente altos al inicio de su carrera y, luego, los aumentos que acompañan a los años de experiencia son bastante más moderados.

Interesantemente, entre los países miembros de la OECD que, según el indicador en consideración, realizan un esfuerzo financiero relativamente superior para remunerar el trabajo docente (véanse, por ejemplo, los datos correspondientes al salario para una antigüedad de quince años en el cuadro anterior), se destacan especialmente aquellos “menos ricos” (Corea en Asia, Turquía y Portugal en Europa). Por supuesto, no se puede generalizar a partir de unos pocos datos, pero una hipótesis plausible es que ese mayor esfuerzo se orienta a disminuir las brechas salariales absolutas entre los países con los que estos (y sus docentes) asiduamente se relacionan y contrastan.

Otras comparaciones relevantes al momento de analizar el nivel salarial docente, son aquellas que centran su atención en el poder de compra de ese salario o, en el posicionamiento relativo a otras profesiones o actividades laborales. Esto es lo que se hace en lo que sigue.

## **II.2. LOS SALARIOS COMPARADOS CON OTRAS ACTIVIDADES**

Un estudio realizado por Liang (2000) para el Banco Mundial, analiza los salarios docentes en 12 países latinoamericanos con el objetivo de clarificar cómo son esos salarios con relación a los de otras actividades en el mercado laboral y en qué medida la estructura salarial docente difiere de las que corresponden a otras actividades.

A partir de la comparación simple entre los salarios anuales de los docentes y los de otros sectores de actividad de características similares (v.g. duración de su formación de grado), muestra que los ingresos de los docentes son significativamente menores.

No obstante, cuando la autora compara el valor de la hora trabajada, sin tener en cuenta las vacaciones, encuentra que en diez de los países considerados los docentes ganan tanto como otros trabajadores y en siete ganan más. Únicamente en Brasil y Ecuador se mantienen por debajo del valor de la hora en otras actividades.

Por último, si bien el tiempo de vacaciones varía en cada país, en todos ellos los docentes tienen más períodos de descanso que cualquier otra actividad. Si se asume que los maestros trabajan el 75% de los días del año y se compara entonces el valor de la hora con el de otras actividades, resulta -siempre según ese trabajo- que el salario docente es un tercio más alto que el de otros trabajadores de igual sexo, nivel de educación, etc.

Más recientemente, en un trabajo realizado para el Banco Mundial, Hernani-Limarino (2005) analiza las diferencias salariales entre los docentes y otros trabajadores para diecisiete países de la región. El autor encuentra que, tanto la dirección como la magnitud de las diferencias salariales entre los docentes y otros trabajadores, dependen de la definición del propio grupo de comparación.

La información disponible más reciente sobre salarios relativos y horas trabajadas proveniente de las encuestas de hogares de diecisiete países latinoamericanos es compatible, en términos generales, con lo referido en el trabajo citado. Comúnmente en estos países, los salarios docentes son inferiores a los de los profesionales y técnicos, tanto asalariados como -especialmente- no asalariados, aunque superiores a los percibidos por el “ocupado promedio” -representado mayoritariamente por un trabajador que, independientemente del sector donde se desempeñe, no es profesional ni técnico y no ha completado su educación secundaria-. Las excepciones son Argentina y República Dominicana, en los que los docentes se encuentran desaventajados, también, en relación con ese “ocupado promedio”. Estos cotejos hablan por sí solos sobre el nivel de vida de los docentes comparado con otras profesiones y empleos.

A su vez, las diferencias en la estructura de salarios relativos de las distintas economías de la región tienen su correlato en las distancias que separan a las remuneraciones docentes de las de otros trabajadores: por caso, si el cotejo se efectúa con profesionales y técnicos asalariados, en algunos países (como Nicaragua, Venezuela, o El Salvador) el salario docente no es más de un 10% inferior al percibido por el subgrupo de ocupados referido, mientras que en otros esta brecha supera el 50%.

**INGRESOS Y SALARIOS MENSUALES MEDIOS.  
17 países de América Latina, 2005 o último año disponible**

| País                      | En dólares PPA de 2000 |                          |                                      |          | Índices base remuneraciones docentes=100 |                          |                                      |          |
|---------------------------|------------------------|--------------------------|--------------------------------------|----------|--|--------------------------|--------------------------------------|----------|
|                           | Total ocupados         | Profesionales y técnicos | Profesionales y técnicos asalariados | Docentes | Total ocupados                           | Profesionales y técnicos | Profesionales y técnicos asalariados | Docentes |
| Argentina (zonas urbanas) | 1299                   | 2283                     | 1531                                 | 934      | 139                                      | 244                      | 164                                  | 100      |
| Bolivia                   | 324                    | 706                      | 697                                  | 495      | 65                                       | 143                      | 141                                  | 100      |
| Brasil                    | 608                    | 1697                     | 1536                                 | 892      | 68                                       | 190                      | 172                                  | 100      |
| Chile                     | 1012                   | 2270                     | 1719                                 | 1196     | 85                                       | 190                      | 144                                  | 100      |
| Colombia d/               | 719                    | 1523                     | 1547                                 | 1284     | 56                                       | 119                      | 121                                  | 100      |
| Costa Rica                | 861                    | 1463                     | 1489                                 | 1268     | 68                                       | 115                      | 117                                  | 100      |
| Ecuador                   | 365                    | 669                      | 629                                  | 484      | 75                                       | 138                      | 130                                  | 100      |
| El Salvador               | 486                    | 956                      | 961                                  | 885      | 55                                       | 108                      | 109                                  | 100      |
| Guatemala                 | 548                    | 1027                     | 937                                  | 752      | 73                                       | 137                      | 125                                  | 100      |
| Honduras                  | 345                    | 1144                     | 1163                                 | 936      | 37                                       | 122                      | 124                                  | 100      |
| México                    | 788                    | 1832                     | 1328                                 | 975      | 81                                       | 188                      | 136                                  | 100      |
| Nicaragua                 | 652                    | 1215                     | 936                                  | 865      | 75                                       | 140                      | 108                                  | 100      |
| Paraguay                  | 627                    | 1085                     | 1038                                 | 706      | 89                                       | 154                      | 147                                  | 100      |
| Perú                      | 411                    | 954                      | 922                                  | 476      | 86                                       | 201                      | 194                                  | 100      |
| Rep. Dominicana           | 955                    | 1473                     | 1054                                 | 698      | 137                                      | 211                      | 151                                  | 100      |
| Uruguay (zonas urbanas)   | 616                    | 1081                     | 1059                                 | 872      | 71                                       | 124                      | 121                                  | 100      |
| Venezuela                 | 747                    | 1120                     | 931                                  | 866      | 86                                       | 129                      | 108                                  | 100      |

Nota: Los datos de Bolivia, El Salvador y Guatemala corresponden a 2004, los de Chile, Honduras y Paraguay a 2003, los de Nicaragua a 2001 y los de los restantes países a 2005.

Fuente: Elaborado sobre la base de información de CEPAL, a partir de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

**II.3. LAS HORAS TRABAJADAS**

Del otro lado, en todos los países de la muestra los docentes trabajan una menor cantidad de tiempo en comparación con otros trabajadores. Al respecto, es interesante centrar la atención, primero, en la distribución de los docentes según la cantidad de horas trabajadas a la semana y compararla con la forma que adopta esa distribución para el resto de los ocupados. A nivel agregado, se observa que la gran mayoría de los docentes -cerca del 80%- se distribuye de manera más o menos uniforme entre los rangos que van desde 20 hasta 44 horas de trabajo semanales; una proporción nada desdeñable, de aproximadamente 38%, trabaja menos de 30 horas semanales. En contraste con esta flexibilidad en lo que respecta al tiempo de trabajo, la gran mayoría del resto de los ocupados de los países de la región se concentra en los rangos horarios superiores (40 horas o más de trabajo semanal) y de manera no uniforme: la mitad de ellos trabaja, como mínimo, 45 horas o más a la semana.

**DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS OCUPADOS SEGÚN RANGOS DE HORAS TRABAJADAS.  
17 países de América Latina, 2005 o último año disponible**

| País            | Ocupación          | Distribución porcentual de los ocupados según rango de horas trabajadas |              |              |              |               |
|-----------------|--------------------|---|--------------|--------------|--------------|---------------|
|                 |                    | Menos de 20 hrs.  | 20 a 29 hrs. | 30 a 39 hrs. | 40 a 44 hrs. | 45 hrs. o más |
| Argentina       | Docentes           | 20,0  | 39,7         | 14,9         | 15,6         | 9,8           |
|                 | Resto Ocup.        | 12,1  | 11,1         | 13,2         | 16,3         | 47,3          |
| Bolivia         | Docentes           | 11,4  | 41,7         | 25,7         | 8,6          | 12,6          |
|                 | Resto Ocup.        | 10,0  | 8,5          | 9,7          | 10,7         | 61,0          |
| Brasil          | Docentes           | 8,7   | 37,0         | 15,9         | 31,5         | 6,9           |
|                 | Resto Ocup.        | 5,6   | 7,9          | 10,3         | 38,3         | 37,9          |
| Chile           | Docentes           | 7,2   | 8,4          | 24,1         | 37,2         | 23,0          |
|                 | Resto Ocup.        | 7,1   | 6,1          | 6,6          | 17,4         | 62,7          |
| Colombia        | Docentes           | 6,7   | 12,2         | 26,6         | 38,0         | 16,6          |
|                 | Resto Ocup.        | 7,3   | 7,0          | 8,0          | 14,2         | 63,6          |
| Costa Rica      | Docentes           | 1,9   | 11,9         | 17,8         | 28,9         | 39,4          |
|                 | Resto Ocup.        | 9,0   | 5,8          | 7,1          | 11,0         | 67,1          |
| Ecuador         | Docentes           | 2,4   | 17,2         | 18,7         | 46,1         | 15,5          |
|                 | Resto Ocup.        | 8,2   | 8,2          | 9,5          | 30,6         | 43,4          |
| El Salvador     | Docentes           | 8,0   | 39,4         | 3,4          | 36,0         | 13,2          |
|                 | Resto Ocup.        | 7,8   | 7,8          | 8,6          | 22,9         | 52,9          |
| Guatemala       | Docentes           | 1,6   | 56,5         | 18,7         | 7,2          | 15,9          |
|                 | Resto Ocup.        | 9,7   | 7,6          | 9,9          | 17,9         | 54,9          |
| Honduras        | Docentes           | 3,6   | 34,9         | 28,4         | 14,5         | 18,7          |
|                 | Resto Ocup.        | 8,5   | 6,0          | 10,0         | 19,3         | 56,2          |
| México          | Docentes           | 8,6   | 33,3         | 23,5         | 18,3         | 16,3          |
|                 | Resto Ocup.        | 6,4   | 6,2          | 9,0          | 14,6         | 63,8          |
| Nicaragua       | Docentes           | 4,1   | 7,9          | 23,4         | 27,5         | 37,1          |
|                 | Resto Ocup.        | 6,3   | 8,1          | 9,7          | 14,8         | 61,1          |
| Paraguay        | Docentes           | 19,8  | 29,7         | 6,0          | 38,0         | 6,6           |
|                 | Resto Ocup.        | 10,2  | 8,0          | 13,5         | 13,2         | 55,2          |
| Perú            | Docentes           | 3,6   | 21,5         | 39,8         | 17,2         | 17,9          |
|                 | Resto Ocup.        | 8,3   | 7,4          | 11,1         | 10,4         | 62,7          |
| Rep. Dominicana | Docentes           | 4,5   | 20,4         | 10,6         | 47,7         | 16,8          |
|                 | Resto Ocup.        | 5,4   | 9,3          | 10,1         | 31,4         | 43,7          |
| Uruguay         | Docentes           | 2,7   | 35,7         | 11,5         | 22,4         | 27,7          |
|                 | Resto Ocup.        | 9,7   | 9,4          | 13,0         | 21,8         | 46,1          |
| Venezuela       | Docentes           | 13,6  | 19,7         | 27,4         | 31,9         | 7,4           |
|                 | Resto Ocup.        | 5,9   | 5,7          | 10,6         | 37,2         | 40,6          |
| <b>Total</b>    | <b>Docentes</b>    | <b>9,0</b>  | <b>28,8</b>  | <b>22,1</b>  | <b>26,9</b>  | <b>13,1</b>   |
|                 | <b>Resto Ocup.</b> | <b>6,8</b>  | <b>7,5</b>   | <b>9,9</b>   | <b>25,9</b>  | <b>50,0</b>   |

Nota: Los datos de Bolivia, El Salvador y Guatemala corresponden a 2004, los de Chile, Honduras y Paraguay a 2003, los de Nicaragua a 2001 y los de los restantes países a 2005.

Fuente: Elaborado sobre la base de información de CEPAL, a partir de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Las diferencias entre países advierten sobre el error de trasladar las características de la distribución agregada, a la verificada en cada uno de ellos. Al respecto, en siete de los diecisiete países considerados (Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay) la mitad o más de los docentes trabajan un mínimo de 40 horas a la semana, marcando una diferencia con el agregado. En otros (como Argentina, Guatemala, Bolivia o Paraguay) la mayor parte de los maestros y profesores trabajan menos de 30 horas semanales. Estos distintos comportamientos son ponderados

por la cantidad relativa de docentes en la distribución agregada, en la que, naturalmente, tienen fuerte influencia los países “grandes” (como México y Brasil que, juntos, albergan a más de la mitad de los docentes del grupo).

Como resultado de las distribuciones observadas, la cantidad promedio de horas trabajadas a la semana por los docentes resulta entre 13% y 38% inferior, según el caso, a la del resto de los ocupados. A simple vista y a través de cualquiera de las medidas de tendencia central que se considere, se confirman las ya referidas diferencias entre países, en cuanto al tiempo trabajado por los docentes. En efecto, la dispersión en la carga horaria laboral docente entre países es más intensa que la encontrada en la correspondiente a otros ocupados. A título ilustrativo, Argentina y Nicaragua se encuentran entre los países que muestran, respectivamente, menor y mayor carga horaria semanal para los ocupados en general y los docentes en particular. Los docentes nicaragüenses trabajan, semanalmente y en promedio, 13,3 horas más (48%) que los argentinos. El resto de los ocupados nicaragüenses también trabajan una mayor cantidad de horas que sus pares argentinos, pero en este caso, la diferencia se reduce a menos de 7 horas adicionales a la semana (ó 15,6%).

### **HORAS SEMANALES TRABAJADAS POR LOS DOCENTES Y OTROS OCUPADOS 17 países de América Latina, último año disponible**

| País                      | Horas trabajadas |          |         |                                |                           |                              |
|---------------------------|------------------|----------|---------|--------------------------------|---------------------------|------------------------------|
|                           | Docentes         |          |         | Otros trabajadores (promedios) |                           |                              |
|                           | Moda             | Promedio | Mediana | Otros Total                    | Profesionales asalariados | Profesionales no asalariados |
| Argentina (zonas urbanas) | 20               | 27,7     | 25      | 42,2                           | 43,5                      | 44,5                         |
| Bolivia                   | 20               | 30,9     | 28      | 49,5                           | 42,5                      | 35,3                         |
| Brasil                    | 40               | 30,4     | 30      | 41,8                           | 40,4                      | 44,8                         |
| Chile                     | 40               | 37,4     | 40      | 45,7                           | 44,3                      | 49,6                         |
| Colombia                  | 40               | 35,4     | 40      | 47,1                           | 45,7                      | 41,4                         |
| Costa Rica                | 40               | 40,3     | 40      | 46,5                           | 48,4                      | 44,9                         |
| Ecuador                   | 40               | 37,9     | 40      | 43,7                           | 42,4                      | 41,8                         |
| El Salvador               | 40               | 32,7     | 35      | 45,1                           | 42,3                      | 38,8                         |
| Guatemala                 | 25               | 31,3     | 25      | 46,2                           | 43,4                      | 36,7                         |
| Honduras                  | 25               | 34,5     | 30      | 49,2                           | 46,3                      | 45,3                         |
| México                    | 40               | 32,3     | 30      | 46,9                           | 46,5                      | 44,1                         |
| Nicaragua                 | 40               | 41,0     | 40      | 48,8                           | 42,7                      | 39,8                         |
| Paraguay                  | 40               | 30,6     | 30      | 46,8                           | 39,0                      | 40,9                         |
| Perú                      | 30               | 34,9     | 30      | 48,9                           | 47,8                      | 45,4                         |
| Rep. Dominicana           | 40               | 36,4     | 40      | 43,2                           | 41,6                      | 38,7                         |
| Uruguay (zonas urbanas)   | 20               | 35,8     | 40      | 41,7                           | 40,0                      | 38,3                         |
| Venezuela                 | 40               | 32,4     | 35      | 42,3                           | 43,6                      | 42,9                         |
| Promedio Ponderado        | 37               | 32,3     | 32      | 44,7                           | ---                       | ---                          |

Notas: Los datos de Bolivia, El Salvador y Guatemala corresponden a 2004, los de Chile, Honduras y Paraguay a 2003, los de Nicaragua a 2001 y los de los restantes países a 2005. La información de Argentina incluye trabajadores de la educación con educación profesional o técnica. La de Colombia y Venezuela incluye profesores de educación superior, así como profesionales de la educación no docentes.

Fuente: Elaborado sobre la base de información de CEPAL, a partir de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

La puesta en común de la situación relativa de los docentes en materia de remuneraciones así como de horas trabajadas contribuye, como mínimo, a relativizar la aparente desventaja salarial de los docentes respecto de otros trabajadores. Incluso, en el cotejo entre los docentes y los profesionales asalariados, no son pocos los países en los que las desventajas salariales iniciales de los primeros se ven más que compensadas por la diferencias en su favor, en términos de la (menor) cantidad de horas trabajadas. En otras palabras, si bien es cierto que los docentes cobran menos, en términos de la

cantidad de horas de clase, estarían mejor remunerados, al menos en un grupo de países. Este podría ser el caso de Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Venezuela. No obstante, es preciso no extraer conclusiones apresuradas a partir de estas observaciones, realizadas sobre la base de promedios de remuneraciones, de horas trabajadas y sin distinción entre niveles educativos de los ocupados.

Pero, sobre todo, ni las comparaciones efectuadas aquí ni las realizadas más minuciosamente en otros trabajos como el de Liang (2000) o el más reciente de Hernani-Limarino (2005), contemplan la cantidad de horas que un docente trabaja en el hogar en la preparación de las clases, etc. Como se dijo, la falta de acuerdo sobre esta cuestión se mantiene como una de las tradicionales discrepancias al momento de discutir el salario efectivo por hora trabajada.

#### II.4. LAS VARIACIONES SALARIALES

En la mayoría de los países existen escalas uniformes y la variación dentro de la carrera es menor que en otras actividades en las que se refleja la *productividad* individual. El salario es predecible y los despidos son ocasionales. En este sentido, hay más seguridad y menor incertidumbre sobre los ingresos y estabilidad que en otras actividades consideradas.

#### LÍMITES DE LAS REMUNERACIONES.

**Límite inferior y superior del 66% central de los ingresos y salarios mensuales medios de los docentes y otros ocupados. 17 países de América Latina, último año disponible. En dólares PPA de 2000 y ratios.**

| País            | Total docentes             |                            |                  | Profesionales y técnicos asalariados |                            |                  | Profesionales y técnicos no asalariados |                            |                  | Ocupados no profesionales ni técnicos |                            |                  |
|-----------------|----------------------------|----------------------------|------------------|--------------------------------------|----------------------------|------------------|---|----------------------------|------------------|---------------------------------------|----------------------------|------------------|
|                 | Límite inferior<br>Li U\$S | Límite superior<br>Ls U\$S | Ratio<br>(Ls/Li) | Límite inferior<br>Li U\$S           | Límite superior<br>Ls U\$S | Ratio<br>(Ls/Li) | Límite inferior<br>Li U\$S              | Límite superior<br>Ls U\$S | Ratio<br>(Ls/Li) | Límite inferior<br>Li U\$S            | Límite superior<br>Ls U\$S | Ratio<br>(Ls/Li) |
| Argentina       | 504                        | 1320                       | 2,6              | 767                                  | 2400                       | 3,1              | 1248                                    | 5139                       | 4,1              | 299                                   | 1440                       | 4,8              |
| Bolivia         | 311                        | 627                        | 2,0              | 196                                  | 1132                       | 5,8              | 119                                     | 1208                       | 10,1             | 60                                    | 392                        | 6,5              |
| Brasil          | 375                        | 1351                       | 3,6              | 450                                  | 3002                       | 6,7              | 450                                     | 3002                       | 6,7              | 150                                   | 615                        | 4,1              |
| Chile           | 731                        | 1595                       | 2,2              | 572                                  | 2766                       | 4,8              | 628                                     | 5462                       | 8,7              | 280                                   | 826                        | 3,0              |
| Colombia        | 605                        | 1823                       | 3,0              | 674                                  | 2734                       | 4,1              | 440                                     | 2198                       | 5,0              | 182                                   | 834                        | 4,6              |
| Costa Rica      | 800                        | 1707                       | 2,1              | 706                                  | 2211                       | 3,1              | 443                                     | 2045                       | 4,6              | 244                                   | 941                        | 3,8              |
| Ecuador         | 235                        | 661                        | 2,8              | 265                                  | 1029                       | 3,9              | 220                                     | 1183                       | 5,4              | 94                                    | 441                        | 4,7              |
| El Salvador     | 333                        | 1270                       | 3,8              | 401                                  | 1350                       | 3,4              | 191                                     | 1558                       | 8,2              | 152                                   | 608                        | 4,0              |
| Guatemala       | 436                        | 1111                       | 2,5              | 350                                  | 1517                       | 4,3              | 306                                     | 2629                       | 8,6              | 65                                    | 749                        | 11,5             |
| Honduras        | 458                        | 1263                       | 2,8              | 421                                  | 1965                       | 4,7              | 205                                     | 1822                       | 8,9              | 60                                    | 421                        | 7,1              |
| México          | 465                        | 1341                       | 2,9              | 482                                  | 2170                       | 4,5              | 635                                     | 5730                       | 9,0              | 159                                   | 877                        | 5,5              |
| Nicaragua       | 253                        | 775                        | 3,1              | 303                                  | 1430                       | 4,7              | 272                                     | 3146                       | 11,6             | 182                                   | 743                        | 4,1              |
| Paraguay        | 379                        | 931                        | 2,5              | 477                                  | 1908                       | 4,0              | 268                                     | 2474                       | 9,2              | 118                                   | 765                        | 6,5              |
| Perú            | 274                        | 576                        | 2,1              | 289                                  | 1784                       | 6,2              | 117                                     | 1587                       | 13,6             | 64                                    | 483                        | 7,5              |
| Rep. Dominicana | 345                        | 1035                       | 3,0              | 414                                  | 1587                       | 3,8              | 774                                     | 6194                       | 8,0              | 232                                   | 1380                       | 5,9              |
| Uruguay         | 474                        | 1228                       | 2,6              | 417                                  | 1610                       | 3,9              | 231                                     | 1933                       | 8,4              | 149                                   | 775                        | 5,2              |
| Venezuela       | 311                        | 1137                       | 3,7              | 420                                  | 1197                       | 2,8              | 461                                     | 2531                       | 5,5              | 249                                   | 922                        | 3,7              |

Notas: Los datos de Argentina y Uruguay corresponden al ámbito urbano. Los datos de Bolivia, El Salvador y Guatemala corresponden a 2004, los de Chile, Honduras y Paraguay a 2003, los de Nicaragua a 2001 y los de los restantes países a 2005.

Fuente: Elaborado sobre la base de información y cálculos de límites en las remuneraciones efectuados por CEPAL, a partir de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Del otro lado, esa misma información podría interpretarse no tanto como un reaseguro contra la incertidumbre sino, más bien, como un desincentivo para elegir la profesión docente, en la medida que los límites impuestos por las escalas salariales vigentes se encuentran mucho más acotados que los que pueden verificarse para otras actividades o profesiones (al respecto, basta comparar los cocientes mostrados en las columnas “Ratio Ls/Li” del último cuadro). En otras palabras, aunque las probabilidades de permanecer en el empleo seguramente son mayores para los docentes, en comparación con otros trabajadores, las perspectivas en la mejora de ingresos (por un mayor nivel educativo, o mayor experiencia, etc.) son más modestas.

La simple observación de la información referida a los salarios percibidos por los docentes y otros ocupados, según el nivel educativo alcanzado, permite constatar lo expuesto. En el cuadro que se presenta en la página siguiente, se verifica que, en la mayor parte de los países, los docentes perciben remuneraciones reales inferiores a las de otros trabajadores con el mismo nivel educativo (acorde con lo encontrado, entre otros, por Liang). Pero, además, las mejoras salariales a las que puede acceder un docente en función de sus logros educativos resultan sustantivamente inferiores a las que pueden obtener otros trabajadores, salvo en algunos de los pocos países en los que los docentes con más años de educación ganan el doble, o más, que aquellos que sólo han completado la educación secundaria (Venezuela, Brasil, Nicaragua y Costa Rica).

Vinculado a lo anterior, Hernani-Limarino (2005) analiza -entre otras cuestiones- las diferencias salariales entre los docentes y otros trabajadores para un grupo de países de la región (coincidente con el que se ha venido refiriendo en los cuadros de esta sección, excepto porque no incluye a Guatemala y, en cambio, incorpora a Panamá), y las desglosa entre aquellas explicadas por el nivel inicial de las remuneraciones (por hora trabajada) y las que se deben a una diferencia en la estructura de retornos o rendimientos de la “dotación” o, si se quiere, de los atributos de los trabajadores (básicamente, educación y experiencia). El autor encuentra que, en la mayoría de los países, la diferencia en los salarios iniciales compensa el menor retorno a la educación (y, en algunos países, a la experiencia) obtenido por los docentes.

Pero, lo anterior, atañe a la estructura de salarios relativos de una economía y las dificultades se acentúan si se intenta profundizar el análisis y proceder como correspondería en primer lugar: la definición del valor absoluto de la fuerza de trabajo; es decir, las necesidades de reproducción (en este caso, del docente en tanto su carácter de tal). Con lo cual, el problema sigue estando en su punto de partida: la determinación del nivel en que debe fijarse el ingreso inicial (y futuro) del maestro para atraerlo, monetariamente, a la docencia.

La contribución del salario docente en el ingreso de los hogares de los que estos forman parte es importante en todos los países. En la mayor parte de ellos (once de los diecisiete considerados) ese salario contribuye con más de la mitad del ingreso total del hogar y, en ninguno, esta contribución es inferior a 40%.

Con el propósito de aproximar alguna información regional reciente sobre esas cuestiones, se cotejaron los salarios docentes con el valor de la línea de pobreza de cada país (del grupo que se ha venido considerando), es decir, con el monto monetario representativo de una canasta de consumo de mercancías y servicios básicos, por debajo del cual una persona es considerada pobre por las oficinas gubernamentales encargadas de las mediciones de ingresos y condiciones de vida de la población.

**SALARIOS SEGÚN NIVEL EDUCATIVO ALCANZADO. Índices Base docentes con secundario completo= 100 y variaciones porcentuales.**

| País        | Máximo Nivel Educativo Alcanzado | Docentes     | Otros Trabajadores |                           |                              |                              |
|-------------|----------------------------------|--------------|--------------------|---------------------------|------------------------------|------------------------------|
|             |                                  |              | Otros Total        | Profesionales asalariados | Profesionales no asalariados | No profesionales y técnicos. |
| Argentina   | Sec. comp.(1)                    | 100,0        | 177,6              | 204,3                     | 497,7                        | 144,1                        |
|             | Hasta 4 terc.(2)                 | 131,8        | 212,0              | 203,7                     | 447,2                        | 165,2                        |
|             | Terc. 5 y más (3)                | 143,5        | 391,3              | 295,7                     | 674,2                        | 242,1                        |
|             | <b>Variación % (3)/(1)</b>       | <b>43,5</b>  | <b>120,3</b>       | <b>44,7</b>               | <b>35,5</b>                  | <b>68,0</b>                  |
| Bolivia     | Hasta 4 terc.(2)                 | 100,0        | 108,1              | 111,6                     | 67,3                         | 109,5                        |
|             | Terc. 5 y más (3)                | 122,0        | 268,2              | 259,6                     | 267,5                        | 281,0                        |
|             | <b>Variación % (3)/(2)</b>       | <b>22,0</b>  | <b>148,1</b>       | <b>132,6</b>              | <b>297,6</b>                 | <b>156,6</b>                 |
| Brasil      | Sec. comp.(1)                    | 100,0        | 130,7              | 200,3                     | 348,3                        | 114,4                        |
|             | Hasta 4 terc.(2)                 | 180,3        | 275,9              | 356,4                     | 491,2                        | 198,4                        |
|             | Terc. 5 y más (3)                | 238,9        | 554,5              | 594,7                     | 653,0                        | 383,1                        |
|             | <b>Variación % (3)/(1)</b>       | <b>138,9</b> | <b>324,2</b>       | <b>196,9</b>              | <b>87,5</b>                  | <b>234,8</b>                 |
| Chile       | Sec. comp.(1)                    | 100,0        | 73,1               | 89,7                      | 235,8                        | 58,9                         |
|             | Hasta 4 terc.(2)                 | 99,6         | 119,8              | 132,9                     | 309,0                        | 73,8                         |
|             | Terc. 5 y más (3)                | 113,0        | 322,4              | 244,4                     | 707,8                        | 131,5                        |
|             | <b>Variación % (3)/(1)</b>       | <b>13,0</b>  | <b>341,1</b>       | <b>172,3</b>              | <b>200,2</b>                 | <b>123,4</b>                 |
| Colombia    | Sec. comp.(1)                    | 100,0        | 89,7               | 112,8                     | 93,2                         | 89,5                         |
|             | Hasta 4 terc.(2)                 | 97,4         | 111,1              | 139,0                     | 97,2                         | 110,3                        |
|             | Terc. 5 y más (3)                | 190,0        | 241,9              | 275,8                     | 225,6                        | 232,2                        |
|             | <b>Variación % (3)/(1)</b>       | <b>90,0</b>  | <b>169,5</b>       | <b>144,4</b>              | <b>142,2</b>                 | <b>159,6</b>                 |
| Costa Rica  | Sec. comp.(1)                    | 100,0        | 126,3              | 172,2                     | 164,9                        | 114,0                        |
|             | Hasta 4 terc.(2)                 | 176,9        | 180,6              | 206,5                     | 182,8                        | 159,9                        |
|             | Terc. 5 y más (3)                | 201,5        | 333,4              | 331,3                     | 288,6                        | 369,6                        |
|             | <b>Variación % (3)/(1)</b>       | <b>101,5</b> | <b>164,0</b>       | <b>92,4</b>               | <b>75,0</b>                  | <b>224,2</b>                 |
| Ecuador     | Sec. comp.(1)                    | 100,0        | 87,9               | 100,4                     | 186,2                        | 84,9                         |
|             | Hasta 4 terc.(2)                 | 100,9        | 116,2              | 122,8                     | 154,1                        | 110,8                        |
|             | Terc. 5 y más (3)                | 110,3        | 219,8              | 193,8                     | 217,9                        | 246,1                        |
|             | <b>Variación % (3)/(1)</b>       | <b>10,3</b>  | <b>150,0</b>       | <b>92,9</b>               | <b>17,0</b>                  | <b>189,8</b>                 |
| El Salvador | Hasta 4 terc.(2)                 | 100,0        | 117,1              | 124,3                     | 122,5                        | 108,8                        |
|             | Terc. 5 y más (3)                | 141,0        | 207,0              | 191,9                     | 202,5                        | 259,5                        |
|             | <b>Variación % (3)/(2)</b>       | <b>41,0</b>  | <b>76,8</b>        | <b>54,4</b>               | <b>65,3</b>                  | <b>138,5</b>                 |
| Guatemala   | Sec. comp.(1)                    | 100,0        | 141,8              | 121,3                     | 252,7                        | 142,2                        |
|             | Hasta 4 terc.(2)                 | 115,2        | 189,9              | 166,9                     | 229,6                        | 02,6                         |
|             | Terc. 5 y más (3)                | 144,0        | 338,5              | 286,2                     | 359,0                        | 387,8                        |
|             | <b>Variación % (3)/(1)</b>       | <b>44,0</b>  | <b>138,8</b>       | <b>136,0</b>              | <b>42,1</b>                  | <b>172,8</b>                 |

| País            | Máximo Nivel Educativo Alcanzado | Docentes     | Otros Trabajadores |                           |                              |                              |
|-----------------|----------------------------------|--------------|--------------------|---------------------------|------------------------------|------------------------------|
|                 |                                  |              | Otros Total        | Profesionales asalariados | Profesionales no asalariados | No profesionales y técnicos. |
| Honduras        | Sec. comp.(1)                    | 100,0        | 68,9               | 95,1                      | 102,4                        | 60,0                         |
|                 | Hasta 4 terc.(2)                 | 112,8        | 116,4              | 159,1                     | 133,2                        | 83,0                         |
|                 | Terc. 5 y más (3)                | 133,7        | 209,3              | 248,3                     | 189,3                        | 107,9                        |
|                 | <b>Variación % (3)/(1)</b>       | <b>33,7</b>  | <b>203,8</b>       | <b>161,0</b>              | <b>84,8</b>                  | <b>79,9</b>                  |
| México          | Sec. comp.(1)                    | 100,0        | 114,5              | 131,1                     | 336,5                        | 106,7                        |
|                 | Hasta 4 terc.(2)                 | 141,7        | 199,7              | 198,2                     | 516,6                        | 160,1                        |
|                 | Terc. 5 y más (3)                | 159,3        | 374,1              | 306,2                     | 940,7                        | 254,1                        |
|                 | <b>Variación % (3)/(1)</b>       | <b>59,3</b>  | <b>226,7</b>       | <b>133,6</b>              | <b>179,5</b>                 | <b>138,1</b>                 |
| Nicaragua       | Sec. comp.(1)                    | 100,0        | 114,8              | 109,7                     | 268,4                        | 113,2                        |
|                 | Hasta 4 terc.(2)                 | 73,2         | 146,5              | 151,3                     | 68,1                         | 151,3                        |
|                 | Terc. 5 y más (3)                | 231,0        | 588,7              | 275,5                     | 1163,2                       | 744,2                        |
|                 | <b>Variación % (3)/(1)</b>       | <b>131,0</b> | <b>412,6</b>       | <b>151,2</b>              | <b>333,4</b>                 | <b>557,3</b>                 |
| Paraguay        | Sec. comp.(1)                    | 100,0        | 138,2              | 136,4                     | 156,4                        | 138,2                        |
|                 | Hasta 4 terc.(2)                 | 110,0        | 174,6              | 189,3                     | 164,3                        | 170,0                        |
|                 | Terc. 5 y más (3)                | 122,9        | 316,8              | 282,5                     | 315,0                        | 350,0                        |
|                 | <b>Variación % (3)/(1)</b>       | <b>22,9</b>  | <b>129,2</b>       | <b>107,1</b>              | <b>101,4</b>                 | <b>153,2</b>                 |
| Perú            | Sec. comp.(1)                    | 100,0        | 120,3              | 171,0                     | 304,6                        | 114,1                        |
|                 | Hasta 4 terc.(2)                 | 136,9        | 150,2              | 196,7                     | 217,8                        | 133,2                        |
|                 | Terc. 5 y más (3)                | 151,0        | 428,6              | 472,2                     | 421,6                        | 380,5                        |
|                 | <b>Variación % (3)/(1)</b>       | <b>51,0</b>  | <b>256,2</b>       | <b>176,2</b>              | <b>38,4</b>                  | <b>233,5</b>                 |
| Rep. Dominicana | Hasta 4 terc.(2)                 | 100,0        | 194,3              | 142,6                     | 485,3                        | 188,3                        |
|                 | Terc. 5 y más (3)                | 89,8         | 376,0              | 291,6                     | 906,0                        | 309,6                        |
|                 | <b>Variación % (3)/(2)</b>       | <b>-10,2</b> | <b>93,5</b>        | <b>104,4</b>              | <b>86,7</b>                  | <b>64,4</b>                  |
| Uruguay         | Sec. comp.(1)                    | 100,0        | 96,5               | 115,6                     | 113,4                        | 93,3                         |
|                 | Hasta 4 terc.(2)                 | 117,4        | 111,7              | 117,1                     | 127,8                        | 106,7                        |
|                 | Terc. 5 y más (3)                | 153,1        | 238,2              | 234,7                     | 223,2                        | 268,1                        |
|                 | <b>Variación % (3)/(1)</b>       | <b>53,1</b>  | <b>146,7</b>       | <b>103,0</b>              | <b>96,7</b>                  | <b>187,4</b>                 |
| Venezuela       | Sec. comp.(1)                    | 100,0        | 182,1              | 171,7                     | 540,0                        | 171,3                        |
|                 | Hasta 4 terc.(2)                 | 163,3        | 214,6              | 212,5                     | 555,4                        | 193,8                        |
|                 | Terc. 5 y más (3)                | 246,3        | 335,4              | 309,6                     | 547,9                        | 272,5                        |
|                 | <b>Variación % (3)/(1)</b>       | <b>146,3</b> | <b>84,2</b>        | <b>80,3</b>               | <b>1,5</b>                   | <b>59,1</b>                  |

Nota: Según la información disponible, las encuestas de hogares de Bolivia, El Salvador y República Dominicana no registran docentes con nivel inferior a terciario.

Fuente: Elaborado sobre la base de información CEPAL, a partir de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos.

Las diferencias en el poder de compra del salario docente en términos de la línea de pobreza son sustantivas, más fuertes que las que pueden observarse más arriba en los salarios medidos en dólares según la paridad del poder adquisitivo (PPA). Asimismo, los docentes que, comparativamente a sus pares de países vecinos, tienen una menor capacidad de consumo -al estar sus salarios relativamente más cerca de la línea de pobreza- se cuentan entre los peores remunerados, con respecto a otros trabajadores dentro de sus respectivos países (es el caso de Argentina, Perú, Paraguay o la República Dominicana). A los efectos de la interpretación de los indicadores, cabe destacar que los salarios se han relacionado con la línea de pobreza *por persona*. Así, por ejemplo, un maestro en Paraguay percibe una remuneración que equivale a 3,1 veces la línea de pobreza o, dicho de otra forma, que alcanza para solventar la canasta de consumo de 3,1 personas adultas.

Usualmente la canasta de consumo de una familia tipo se calcula para dos adultos y, como mínimo, dos hijos, aunque esto es variable en función de la estructura demográfica de los países. A su vez, cada hijo consume una proporción (variable según edad y sexo) de la canasta calculada para el adulto. Entonces, si por un momento se supone que, para este grupo de países, la canasta de consumo para una familia tipo integrada por dos adultos y dos menores tiene un valor cercano -pero inferior- al cuádruple de la canasta de consumo de un adulto, se tiene que, en algunos países, el salario docente debe ser complementado por otro para solventar los consumos del hogar. Como puede apreciarse, en los cuatro países mencionados en el párrafo anterior, el salario promedio de un docente no alcanza a cubrir los consumos básicos de la familia tipo descripta.

En resumen, los estudios citados y el análisis de la información más reciente disponible nos permiten ilustrar algunos aspectos del posicionamiento relativo de los docentes en materia de remuneraciones y de su evolución a lo largo de la carrera profesional y, también, actualizar nuestra mirada sobre la contribución del salario del maestro al gasto de los hogares; pero no más. Desde la perspectiva económica que aquí estamos siguiendo, la dilucidación de la medida en que esa remuneración constituye un atractivo para el ingreso a la docencia continúa siendo una tarea a resolver. No obstante, más allá de las magnitudes, la posibilidad de contribuir al hogar con un ingreso fijo y creciente en el tiempo en un contexto de desempleo, flexibilidad laboral y, por lo tanto, incertidumbre, es una hipótesis a indagar en el futuro.

De otro modo, la consideración del nivel absoluto salarial (además de los motivos vocacionales) sería insuficiente para comprender la elección de la carrera docente como medio de vida. Naturalmente, el interrogante sobre si esta estructura permite atraer y retener buenos docentes, deberá continuar sin respuestas satisfactorias.

### **III. LOS DESAFÍOS DE LA INVERSIÓN EDUCATIVA EN LA REGIÓN**

En función de lo señalado, 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. Esta segunda cuestión será tratada más adelante (punto V).

En cuanto a la primera, según estimaciones para veintidós países de la región, los recursos totales adicionales necesarios para universalizar la educación primaria y lograr que todos los niños cursen, al menos, cinco grados de este nivel educativo, ascienden a alrededor de 19.000 millones de dólares. Esta cifra representa alrededor del 22% de los recursos que la región destina al sector educativo en su conjunto, en un año (CEPAL-UNESCO, 2005).

A su vez, en ese mismo trabajo se estima que el costo total de aumentar la cobertura del nivel secundario hasta alcanzar al 75% de la población, asciende a aproximadamente 59.300 millones de dólares (esta necesidad de inyección de recursos totales adicionales a los sistemas educativos, representan alrededor del 70% de la inversión en educación que la región realiza en un año). El esfuerzo

de inversión en educación necesario para mantener el ritmo de expansión de la escolarización secundaria de los últimos lustros no es menor, ya que el costo de escolarizar a un alumno del nivel secundario es superior, en general, al del nivel primario. En promedio para la región, esta diferencia es del orden del 27%.

Mostrando cierto paralelismo con la cautela planteada por diversos estudios acerca de las posibilidades efectivas del cumplimiento de las metas de universalización de la educación primaria -no sólo debido a cuestiones de financiamiento, sino, también, sobre la base del análisis de las tendencias históricas en la escolarización- en un reciente informe centrado en el análisis de la transición a la educación secundaria a nivel mundial, se sugiere que, mientras no se disponga de los recursos necesarios, la participación universal en primer ciclo de secundaria quizás no sea un objetivo realista (UNESCO, 2005).

En suma, la estimación realizada por CEPAL-UNESCO (2005) 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 (CEPAL-UNESCO, 2005).

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 igualdad de oportunidades.

### **III.1. LA INVERSIÓN EDUCATIVA Y LA CALIDAD**

Lamentablemente, no se dispone de estudios sobre los costos de una educación de calidad. Esto se debe, quizás, a que no hay consenso sobre el significado y alcance de este concepto. Sin embargo, es interesante reparar que, a pesar de esto último, prácticamente no hay política educativa que en los últimos lustros no haya tenido entre sus objetivos mejorar la equidad y calidad para promover la igualdad de oportunidades.

Buena parte de los estudios que se vienen haciendo hace décadas, no son concluyentes respecto del vínculo entre el gasto educativo y la calidad educativa. Pero la variable que se utiliza -el gasto educativo total- es agregada y no toma en cuenta cómo y en qué se gasta; es decir, el modo en que se distribuye la asignación de recursos en educación. Así, por ejemplo, cuando los estudios desagregan el análisis, encuentran relación entre el gasto en *otros* componentes y la calidad. Tal es el caso de las bibliotecas, laboratorios, computadoras y material didáctico. La mayor o menor relación que encontraron los distintos estudios respecto de estos elementos con los resultados en el aprendizaje depende, naturalmente, más del uso que se les dé que de su existencia en las escuelas.

Más recientemente se ha intentado ampliar el alcance de las investigaciones considerando algunos de los insumos señalados pero ya no en términos de resultados en el aprendizaje sino con relación al desarrollo e inserción laboral; en particular de los ingresos de los trabajadores (Card y Krueger, 1992). Este trabajo reporta una fuerte relación entre una y otra variable aun cuando ello pudiera “estar en aparente conflicto con la amplia visión de que los recursos escolares tienen poco o ningún impacto sobre los resultados de las pruebas a estudiantes”. Según señalan estos autores, ello no necesariamente es así en la medida que esas “pruebas pueden ser un indicador pobre de lo que es aprendido en la escuela y, consecuentemente, premiado en el mercado de trabajo”.

Por eso, en función de los corolarios tan contrapuestos, las líneas de acción sugeridas son diferentes. Según una, no deberían adicionarse más recursos; según la otra, resta todavía alcanzar el umbral a partir del cual, más dinero no introduce diferencias.

### ***La introducción de incentivos***

Para la primera, uno de los problemas para encontrar vínculos entre el gasto educativo y desempeño es que no hay nada inherente en ese gasto que conduzca a mejores resultados en el aprendizaje. En forma más directa, se verifica una falta de incentivos (monetarios y no monetarios) en el sistema educativo. Sintéticamente, según el paradigma económico dominante la existencia de incentivos organizacionales - en particular, los monetarios-, constituiría *la* diferencia entre el sector privado y el público y su ausencia sería la causa principal de la ineficiencia de éste último.

A diferencia de las empresas privadas, los organismos públicos (ministerios, escuelas, etc.) no se enfrentan a la amenaza de una quiebra sino que tienen la posibilidad permanente de recibir fondos del Estado. En el mercado, la posibilidad de una quiebra es *valorada* como incentivo porque impone una restricción presupuestaria a las empresas y actúa como un mecanismo natural para reemplazar equipos directivos que hubieran mostrado una gestión ineficiente.

Un segundo desincentivo organizacional es la ausencia de competencia en el sector público, argumento de gran peso en las propuestas dirigidas a introducir elementos del mercado en la educación tales como el subsidio a la demanda. Básicamente, como la competencia permitiría a los consumidores expresar sus preferencias eligiendo, ello obligaría a las escuelas a ser más eficientes.

En función de estos diagnósticos, en los últimos años se ha venido insistiendo en la necesidad de prestar más atención a los resultados que a los insumos y procesos. En este contexto es que se sugieren formas de incentivos con el propósito de influir en los procesos con miras a modificar resultados. Pero no siempre se conoce cuáles son los apropiados.

Los incentivos son un intento de sustituir las regulaciones y la homogeneidad del servicio educativo. Los analistas los visualizan como mejores porque, entre otras razones, no son compulsivos ni coercitivos sino de aceptación voluntaria; son más fáciles de monitorear y, dentro de los límites apropiados, permiten promover la iniciativa individual. En síntesis, sus ventajas se encuentran indisolublemente asociadas a la descentralización de las decisiones.

Pero para que funcionen requieren, en primer lugar, una buena definición de objetivos y reglas de juego claramente formuladas: es decir, deben estar bien diseñados, disponerse de buenos indicadores, equilibrar las sumas a otorgar, etc. Estas cuestiones atañen a la faz instrumental. Pero desde una perspectiva más general, cabe recordar que las acciones que se llevan adelante en educación - y la implementación de incentivos forma parte de ellas- se vinculan al contexto en el que se desarrollan. Por ejemplo, un adicional salarial que intente promover determinado comportamiento (v.g. presentismo) en un ámbito en el que el salario apenas cubre el valor de la fuerza de trabajo, probablemente sea muy resistido por los docentes en la medida que se lo perciba como una sustitución a parte de sus ingresos en lugar de una adición a los mismos. Además, no es una cuestión menor que, en contextos de ajuste, los incentivos -cualesquiera fueren- pueden constituirse en punitivos y, por lo tanto, visualizarse a su quita o retiro como un castigo. Debido a esto, podrían derivar en resultados diametralmente opuestos a los esperados.

Desde esta perspectiva, uno de los mayores riesgos del uso indiscriminado de incentivos lo constituiría el hecho de que bajo la apariencia de propuestas de políticas públicas, en realidad se estaría en presencia de una forma de desentendimiento del servicio a brindar por parte del Estado (una versión extrema de esto serían recientes propuestas de introducción de esquemas de incentivos monetarios a estudiantes de buen desempeño). Frente a la imposibilidad de conocer qué “produce” educación, se descentraliza el gasto, se imponen estándares y sólo hay que controlarlos, pero no mucho más. El resto correría por cuenta de las unidades prestadoras del servicio (sean éstas docentes o escuelas).

De modo similar a la descentralización, no debe perderse de vista que los incentivos no son un fin en sí mismo. Son, simplemente, un mecanismo, un instrumento para alcanzar determinados resultados. Esta cuestión suele soslayarse en no pocos análisis económicos de la educación y de allí, en gran medida, su rechazo o fracaso. Esto es el resultado de desconocer o no tener en cuenta otras dimensiones del sector cuya reformulación no descansa en un, aunque necesario, insuficiente estímulo monetario.

### ***La adición de recursos***

Según la segunda línea interpretativa, es muy expresivo el paralelo que hace Fortune (1993) entre la relación entre recursos destinados al sistema educativo y sus resultados con un incendio al que se intenta sofocar con sólo un balde de agua. De modo alguno esto demostraría o alguien se aventuraría a afirmar que, dada esta situación, el agua no permite apagar el fuego. Simplemente el líquido no era suficiente. La relación entre la escasez de recursos y la ineficacia no es un concepto novedoso en la prosecución de políticas públicas.

En línea con esta idea, Picus (1995) sugiere que, quizás, se esté formulando mal la pregunta: en lugar de interrogarnos si hay relación entre recursos monetarios y desempeño educativo, se debería estudiar cómo los recursos adicionales pueden mejorar la calidad de la educación.

Pero los recursos necesarios para alcanzar una educación de calidad son múltiples y, de éstos, los monetarios son sólo la expresión final (aunque probablemente decisiva) de definiciones de política. Por supuesto, los que finalmente se asignen dependerán de la interacción de éstas y la restricción presupuestaria que impone (severos) límites a su efectiva prosecución.

En la ecuación de la equidad y calidad de la educación, la incógnita de los recursos necesarios sólo es posible hallarla cuando se conoce el resultado de la incógnita referida a las políticas, proyectos y acciones concretas que permiten alcanzarla. En síntesis, el interrogante que correspondería plantearse no es (sólo) cuánto dinero se necesita sino qué políticas hay que llevar adelante y, derivado de esto, cuál es su costo y los recursos necesarios para ellas (estas cuestiones son las que permiten afirmar que las estimaciones disponibles para la región son sólo un piso).

Por último, y esto es común a cualquier interpretación sobre la relación entre inversión y calidad, no debe perderse de vista que la escuela, como cualquier otra organización, se ve influida por el exterior. Lo más probable es que la educación sea potencialmente eficaz en los méritos que se le atribuyen siempre y cuando el marco socioeconómico, sea *apropiado* y acompañe las acciones que se realizan en esta materia. Aquí también se carece de estudios empíricos sobre el entorno y los condicionantes que necesariamente deben estar presentes (y que seguramente lo están en aquellos países, regiones, sectores, etc. donde las *economías basadas en el conocimiento* son exitosas), para que el esfuerzo en la inversión educativa se materialice en los resultados que se esperan de ella.

## **III.2. LOS RECURSOS DESTINADOS A EDUCACIÓN**

Aunque existen múltiples enfoques y métodos de asignación general de recursos a la educación, el criterio dominante -aunque no único- que permite explicar la magnitud de recursos para el sector, es la restricción presupuestaria.

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.

Estos hechos, aparentemente contradictorios, se explican por los diferentes tamaños (presupuestos) de los sectores públicos respectivos. Así, además, dadas las necesidades de prestación del servicio, en países que tienen un gasto público más alto, la participación sectorial es menor; en otras palabras, es mayor la posibilidad de asignar más recursos a otros objetivos sin que el financiamiento promedio (por alumno) se resienta. En sentido contrario, países con un porcentaje más alto del gasto destinado al sistema pero con un gasto promedio bajo señalan que, a pesar de la mayor porción del presupuesto captada para el sector, la suma destinada a cada estudiante *todavía* resulta inferior a los demás.

Una mirada a la información disponible más reciente sobre los indicadores de esfuerzo de inversión sectorial, confirma y permite ilustrar esas relaciones. Actualmente y en promedio, América Latina y el Caribe destina el 14,4% del gasto público total y el 4,6% del PIB al financiamiento de la educación. También en promedio, para los países más desarrollados de Europa y América del Norte esos indicadores ascienden a 12,7% y 5,7%, respectivamente: un nivel de gasto público sustancialmente más elevado que el de nuestros países les permite destinar al financiamiento educativo una mayor proporción de su riqueza, con una menor proporción del gasto. Mediante un sencillo cociente entre los indicadores se obtiene una medida típica del tamaño del sector público -en este caso, de las respectivas regiones-: el gasto público como porcentaje del PIB es del 31,9% en nuestra región mientras que en la más desarrollada alcanza 43,3%, es decir, un 35,5% superior.

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 US\$ 86.000 millones<sup>1</sup>, significarían más de US\$ 30.000 millones adicionales; es decir, llegaría a alrededor de US\$ 116.000 millones).

Aunque escasamente contempladas en las comparaciones internacionales, las dispares capacidades fiscales no sólo explican algunas de las diferencias encontradas entre países menos y más desarrollados, sino, también, las que se observan entre naciones con similares niveles de desarrollo. Por ejemplo, consideremos el caso de Malasia en el sudeste asiático, cuyo nivel de riqueza por habitante es similar al de algunos países latinoamericanos, entre estos, México. En el año 2002, el primero destinó al sector educativo recursos equivalentes al 8,7% del PIB y al 20,3% del Gasto Público total, mientras que el segundo, pese a que destinó una mayor proporción del gasto - 24,3%- alcanzó un 5,4% del PIB, guarismo elevado para la región aunque bajo en comparación con los estándares “deseables” (o con Malasia). La explicación, otra vez, reside en la capacidad fiscal: el gasto público en Malasia representa más del 40% de la riqueza que genera ese país, mientras que en México, menos de la cuarta parte de esa riqueza.

Además, contra la percepción que se tiene en los distintos sistemas educativos, durante los últimos lustros la inversión sectorial global para la región ha crecido. Así, por ejemplo, a fines de los años noventa el gasto educativo en términos del Producto Interno Bruto fue un punto porcentual mayor que el vigente a inicios de esa década (CEPAL-UNESCO, 2005). Las razones de esa falsa creencia quizás se deban a que, desde una perspectiva de más largo plazo, la mayor inversión no hizo más que compensar lo que se había perdido en la década anterior. De ahí que, todavía, se considere baja la magnitud de la riqueza generada destinada al sector por nuestras sociedades.

---

<sup>1</sup> Se estimó un gasto educativo de US\$ 85.423,1 millones de dólares para un grupo de 20 países sobre los cuales se contaba con información, para el año 2004: Belice, Nicaragua, Barbados, Bahamas, República Dominicana, Paraguay, Uruguay, Ecuador, Jamaica, El Salvador, Trinidad y Tobago, Panamá, Bolivia, Costa Rica, Perú, Chile, Colombia, Argentina, Brasil y México.

Es interesante notar que, en algunos países latinoamericanos y caribeños, este aumento de la inversión educativa como proporción del PIB ha requerido un esfuerzo más que proporcional en términos de porcentaje de gasto público destinado al sector (con su necesario correlato, la disminución del porcentaje de ese gasto que se destina a otras áreas). Quiere decir que, en ellos, el gasto público total es actualmente más reducido -relativamente a la riqueza generada- que a principios de la década de los '90.

#### INDICADORES DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN (1990/1991 – 2002/2003)

| País                 | Gasto Público Educativo/PIB (%) |                  |                          |                              | Gasto Público Educativo/GPT (%) |                  |                          |                              |
|----------------------|---------------------------------|------------------|--------------------------|------------------------------|---------------------------------|------------------|--------------------------|------------------------------|
|                      | 1990/1991<br>(1)                | 2002/2003<br>(2) | Var. Abs.<br>(3)=(2)-(1) | Var. Relat.<br>(4)=(2-1)/(1) | 1990/1991<br>(5)                | 2002/2003<br>(6) | Var. Abs.<br>(7)=(6)-(5) | Var. Relat.<br>(8)=(6-5)/(5) |
| Argentina            | 3,6                             | 4,2              | 0,6                      | 16,7%                        | 11,6                            | 14,4             | 2,8                      | 24,1%                        |
| Bolivia              | 3,6                             | 6,7              | 3,1                      | 86,1%                        | 21,7                            | 16,2             | -5,5                     | -25,3%                       |
| Brasil               | 3,7                             | 3,6              | -0,1                     | -2,7%                        | 9,9                             | 11,2             | 1,3                      | 13,1%                        |
| Chile                | 2,4                             | 4,0              | 1,6                      | 66,7%                        | 11,6                            | 18,5             | 6,9                      | 59,5%                        |
| Colombia             | 2,6                             | 4,6              | 2,0                      | 76,9%                        | 11,4                            | 11,1             | -0,3                     | -2,6%                        |
| Cuba                 | 11,1                            | 12,3             | 1,2                      | 10,8%                        | 13,9                            | 21,6             | 7,7                      | 55,4%                        |
| Ecuador              | 2,8                             | 2,7              | -0,1                     | -3,6%                        | 16,0                            | 11,8             | -4,2                     | -26,3%                       |
| Guatemala            | 1,6                             | 2,6              | 1,0                      | 62,5%                        | 14,3                            | 20,0             | 5,7                      | 39,9%                        |
| Honduras             | 4,3                             | 7,2              | 2,9                      | 67,4%                        | 19,8                            | 28,7             | 8,9                      | 44,9%                        |
| Jamaica              | 4,1                             | 5,2              | 1,1                      | 26,8%                        | 13,1                            | 9,4              | -3,7                     | -28,2%                       |
| México               | 2,6                             | 4,1              | 1,5                      | 57,7%                        | 16,5                            | 23,0             | 6,5                      | 39,4%                        |
| Nicaragua            | 2,6                             | 4,1              | 1,5                      | 57,7%                        | 13,0                            | 18,5             | 5,5                      | 42,3%                        |
| Panamá               | 4,1                             | 4,7              | 0,6                      | 14,6%                        | 10,1                            | 12,2             | 2,1                      | 20,8%                        |
| Paraguay             | 1,3                             | 4,4              | 3,1                      | 238,5%                       | 15,7                            | 20,1             | 4,4                      | 28,0%                        |
| Perú                 | 1,6                             | 2,5              | 0,9                      | 56,3%                        | 13,8                            | 13,9             | 0,1                      | 0,7%                         |
| Republica Dominicana | 1,2                             | 3,0              | 1,8                      | 150,0%                       | 10,5                            | 15,9             | 5,4                      | 51,4%                        |
| Trinidad y Tobago    | 3,2                             | 3,1              | -0,1                     | -3,1%                        | 18,6                            | 22,7             | 4,1                      | 22,0%                        |
| Uruguay              | 2,5                             | 3,4              | 0,9                      | 36,0%                        | 9,1                             | 9,8              | 0,7                      | 7,7%                         |
| Venezuela            | 3,5                             | 5,1              | 1,6                      | 45,7%                        | 13,2                            | 16,8             | 3,6                      | 27,3%                        |

#### Notas:

El Gasto Público en Educación incluye también ciencia, tecnología, cultura, religión y recreación, según la disponibilidad de información de los países.

Los datos de Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica y Panamá corresponden a Sector Público No Financiero consolidado.

Los datos de Colombia y Panamá corresponden a Sector Público No Financiero.

Los datos de los restantes países excepto Cuba y Trinidad y Tobago: Gobierno central o Gobierno central presupuesto.

En Colombia y Perú, los últimos datos más recientes corresponden a 1998/1999.

Fuente: Elaborado sobre la base de datos de CEPAL.

Naturalmente, no se está afirmando que el gasto público *deba* ser superior al actual en todos y cada uno de los países de América Latina y el Caribe. No es este el espacio para discutir el tamaño del sector público -que, por lo demás, también es diferente entre los mismos países de la región-. Empero, la incidencia de la restricción presupuestaria sobre los recursos destinados al sector debe ser contemplada al momento de evaluar los esfuerzos de inversión sectorial en la región así como las posibilidades reales de continuar acercando recursos crecientes para el financiamiento educativo.

Desde la CEPAL se advierte la necesidad de mejorar el desempeño en materia de gasto social, evitando el carácter procíclico que muestra en la región, y mejorando, en líneas generales, la calidad y eficiencia del gasto social. Pero, además, evalúa que los recursos tributarios en la región son bajos y que en muchos países es preciso aumentar la recaudación para aumentar el gasto público -en particular, el social-. Cálculos efectuados sobre la base de información correspondiente al año 2004 para un conjunto de diecinueve países latinoamericanos dan cuenta de que los ingresos tributarios sumados a las contribuciones para seguridad social representan el 17,5% del PIB y que el total de los ingresos públicos alcanzan el 20,8% de ese Producto (CEPAL, 2006).

### III.3. LAS MEDIDAS DEL ESFUERZO DE INVERSIÓN

Usualmente se valora el esfuerzo financiero en el sector educativo de una región o país por medio de la lectura y análisis de, principalmente, cuatro indicadores: a) la participación del gasto educativo dentro del total de erogaciones y/o recursos públicos, b) el porcentaje de ese gasto dentro del PIB, c) el gasto por alumno y, d) el gasto por alumno en porcentaje del PIB por habitante.

Cada uno de ellos brinda una aproximación distinta de la importancia asignada al sector educativo. Así, el primero señala qué parte de los recursos fiscales se destina a esta finalidad. Como se vio, esta cuestión no es trivial: en un marco de restricción de recursos, el porcentaje del gasto educativo dentro del total del gasto público refleja, cuantitativamente, la importancia relativa del sector dentro de las políticas encaradas por un gobierno dado. Desde esta perspectiva de análisis, el segundo indicador es complementario del anterior ya que explicita la porción de la riqueza generada en una economía que se invierte en educación; en otras palabras, la importancia que la sociedad en su conjunto atribuye al sistema educativo.

Por su parte, el gasto por alumno sintetiza otra manifestación del esfuerzo financiero sectorial ya que, al relacionar el gasto educativo con la matrícula, expresa el gasto promedio del *producto* del sistema. Sin embargo, como medida *per se* del esfuerzo en cuestión es insuficiente: no sólo porque, del mismo modo que los distintos indicadores, hace abstracción de la efectividad de ese gasto, sino, principalmente, porque no lo vincula a las disímiles posibilidades de asignar recursos al sector entre países y regiones. A los efectos de las comparaciones internacionales en materia de esfuerzo financiero de inversión resulta más apropiado, entonces, reemplazarlo por el indicador que surge del cociente entre el gasto por alumno y el ingreso per capita. Este señala el porcentaje de la riqueza generada que, en promedio, cada habitante destina al financiamiento de la matrícula de su país (o región) y, de esa forma, neutraliza el efecto de la riqueza de los países para medir ese esfuerzo.

De manera análoga a lo que ocurre con otros aspectos del desempeño del sector, la dispersión de esfuerzos de inversión en la región es más alta que la que se presenta entre los países desarrollados. Así, mientras en estos últimos el gasto educativo como porcentaje del PIB, varía entre un mínimo del orden del 4,5% (España) y un máximo aproximado de 8,6% (Dinamarca) entre los de la región esta distancia se ensancha: el esfuerzo de inversión sectorial en el país que más invierte según ese indicador (San Vicente y las Granadinas) representa once veces el realizado por el que menos invierte (Ecuador). De todas maneras, aunque es preciso no perder de vista las situaciones extremas, no constituyen la mejor representación de la dispersión de los esfuerzos de inversión. Al considerar la dispersión alrededor del valor del indicador promedio para la región, se observa que un grupo importante de países -que representan más del 40% de la población en edad escolar- invierten hasta un 20% por encima o por debajo del promedio.

Pero, los países pueden encontrarse relativamente bien posicionados en un indicador de esfuerzo de inversión sectorial y relativamente mal en otro (u otros). Por caso, El Salvador, aunque se encuentra entre los de menor gasto educativo en proporción del PIB, destina una alta proporción del gasto público al financiamiento del sector (cerca de 40% superior al promedio regional) y, desde este punto de vista, realiza un esfuerzo -comparativamente- importante.

Existe, de todas formas, cierta correlación en el desempeño que muestran los países según estos dos indicadores. En otras palabras, en algunos de los que orientan un mayor porcentaje del gasto público a la educación, ese gasto también representa una proporción relativamente alta del PIB -en general, esto se observa para aquellos que están invirtiendo 5% o más de su PIB-. La inversa también se verifica: Ecuador, la República Dominicana y Uruguay realizan un esfuerzo bajo de acuerdo a cualquiera de los dos indicadores.

## MEDIDAS TRADICIONALES DE ESFUERZO DE INVERSIÓN EN EDUCACIÓN

| País                                  | Gasto Público Educativo<br>en % del PIB<br>2003/2004 |            | Gasto Público Educativo<br>en % del Gasto Público Total<br>2003/2004 |            |
|---------------------------------------|--|------------|--|------------|
|                                       | %  | ALyC=100   | %  | ALyC=100   |
| <b>América Latina y el Caribe (1)</b> | <b>4,6</b>   | <b>100</b> | <b>14,4</b>  | <b>100</b> |
| Anguilla                              | 7,4  | 161        | n/d  | n/d        |
| Antigua y Barbuda (1)                 | 3,8  | 83         | n/d  | n/d        |
| Argentina                             | 3,5  | 76         | 12,0   | 83         |
| Aruba                                 | 4,6  | 100        | 13,8   | 96         |
| Bahamas (2)                           | 3,7  | 80         | 19,7   | 137        |
| Barbados                              | 7,3  | 159        | 17,3   | 120        |
| Belice                                | 5,1  | 111        | 18,1   | 126        |
| Bermuda                               | n/d  | n/d        | n/d  | n/d        |
| Bolivia                               | 6,4  | 139        | 18,1   | 126        |
| Brasil (1)                            | 4,1  | 89         | 10,9   | 76         |
| Islas Vírgenes Británicas             | 4,7  | 102        | 17,8   | 124        |
| Islas Caimán                          | n/d  | n/d        | n/d  | n/d        |
| Chile                                 | 3,7  | 80         | 18,5   | 128        |
| Colombia                              | 4,9  | 107        | 11,7   | 81         |
| Costa Rica                            | 4,9  | 107        | 18,5   | 128        |
| Cuba (2)                              | 9,0  | 196        | 19,4   | 135        |
| Dominica (3)                          | 5,0  | 109        | n/d  | n/d        |
| República Dominicana                  | 1,1  | 24         | 6,3  | 44         |
| Ecuador (2)                           | 1,0  | 22         | 8,0  | 56         |
| El Salvador (4)                       | 2,8  | 61         | 20,0   | 139        |
| Grenada                               | 5,2  | 113        | 12,9   | 90         |
| Guatemala (8)                         | 2,6  | 57         | 20,0   | 139        |
| Guyana (4)                            | 5,5  | 120        | 18,4   | 128        |
| Haití (7)                             | 2,2  | 48         | n/d  | n/d        |
| Honduras (8)                          | 7,2  | 157        | 28,7   | 199        |
| Jamaica                               | 4,9  | 107        | 9,5  | 66         |
| México                                | 5,8  | 126        | 23,8   | 165        |
| Montserrat (5)                        | 4,9  | 107        | 3,2  | 22         |
| Antillas Holandesas (6)               | 2,5  | 55         | 12,8   | 89         |
| Nicaragua                             | 3,1  | 67         | 15,0   | 104        |
| Panamá                                | 3,9  | 85         | 8,9  | 62         |
| Paraguay                              | 4,3  | 93         | 10,8   | 75         |
| Perú (1)                              | 3,0  | 65         | 17,1   | 119        |
| San Cristóbal y Nevis (1)             | 4,4  | 96         | 12,7   | 88         |
| Santa Lucía                           | 5,0  | 109        | 21,3   | 148        |
| San Vicente y Las Granadinas          | 11,1   | 241        | 20,3   | 141        |
| Surinam                               | n/d  | n/d        | n/d  | n/d        |
| Trinidad y Tobago                     | 4,3  | 93         | 13,4   | 93         |
| Islas Turcas y Caicos                 | n/d  | n/d        | 16,5   | 115        |
| Uruguay                               | 2,2  | 48         | 7,9  | 55         |
| Venezuela (8)                         | 5,1  | 111        | 16,8   | 117        |

### Notas:

(1) Datos correspondientes al año 2002; (2) Datos correspondientes al año 2000; (3) GPE en % del PIB: datos correspondientes al año 1999; (4) GPE en % GPT: datos correspondientes al año 2002; (5) Datos correspondientes a los años 2001 y 2002; (6) GPE en % PIB: datos correspondientes al año 2003 y GPE en % GPT: datos correspondientes al año 2001; (7) GPE % PIB: datos correspondientes al año 1994/1995. Fuente: "Diagnostic technique du système éducatif haïtien. Rapport de synthèse. Septembre 1995. Réalisé par Research Triangle Institute/The Academy for Educational Development/Educat S.A. ; (8) GPE % PIB y GPE % GPT: datos correspondientes al año 2002/2003.

Fuente: Elaborado sobre la base de datos de UNESCO, CEPAL.

Los países de la región también tienden a gastar menos por estudiante que los más desarrollados. En promedio, se destina a cada alumno primario un poco menos del 13% de la riqueza por habitante, mientras que en los países más desarrollados este porcentaje supera el 18%.

Es interesante notar que, mientras que la intensidad de la asociación entre el esfuerzo de inversión en educación primaria y la riqueza de los países es bastante débil -lo que, de alguna manera, refleja la prioridad que numerosos países entre los de menor nivel de ingreso otorgan a la educación básica-, la correlación se hace más fuerte en el caso de secundaria: dentro de la región, los países económicamente más avanzados tienden a destinar una proporción de la riqueza per capita superior a cada alumno (promedio) de ese nivel en comparación con los países de menores niveles de riqueza. Esto es consistente con lo observado en otra sección de este mismo informe acerca de la asociación positiva -en el mundo y en la región- entre nivel de riqueza y participación de la población en el secundario: en suma, comparativamente al resto, los países con mayores niveles de riqueza tienden a alcanzar mayores tasas de escolarización secundaria (especialmente para el segundo ciclo) y, también, a invertir más recursos por cada alumno que asiste a ese nivel de enseñanza.

Hasta aquí, los diversos indicadores muestran a los países de América Latina y el Caribe en un nivel de esfuerzo de inversión financiera sectorial que tiende a ser más bajo que el realizado por los países más desarrollados, y muy dispar al interior de la región. Asimismo, las diferencias en el posicionamiento en materia de esfuerzo según se analice desde la perspectiva de uno u otro indicador sugieren la conveniencia de emplearlos de manera complementaria, en la medida que acercan miradas diferentes sobre la importancia que asignan los países a la inversión en educación. En esta línea, se propone un indicador adicional, que agrega una variable sobre la cual los vistos hasta aquí hacen abstracción.

### ***El esfuerzo financiero resignificado***

Porque, limitar el análisis a esos aspectos excluiría del estudio del esfuerzo a parte de los requerimientos de prestación del servicio educativo. En efecto, una parte de las necesidades está incluida en el propio indicador que refleja el gasto por alumno (y, en el gasto por alumno en proporción al PIB per capita). Pero relacionar el gasto educativo con la matrícula sólo vincula la inversión sectorial con la demanda efectiva haciendo abstracción de la potencial: en el corto plazo, dada la restricción de recursos existente en buena parte de países, a mayor nivel de cobertura del servicio, el gasto efectivo por alumno probablemente tiende a ser menor (en lo inmediato, no siempre es posible incrementar la asignación de recursos al sector *vis à vis* el aumento de la demanda). O, desde otro punto de vista, debe ponderarse a los países que tienen mayor cobertura del servicio. Con ese fin, se utilizará la tasa neta de escolarización de la población primaria y secundaria.

Por otra parte, también suele omitirse el tratamiento de la estructura etaria de la población: los requerimientos financieros son diferentes según sea la proporción de niños y jóvenes respecto de los adultos. Esto último, básicamente, por dos razones: cuantos más adultos, menor es el porcentaje de población a atender en educación y, potencialmente, mayor la cantidad de gente que aporta, por medio de su trabajo, a la riqueza de un país (para atender, a su vez, una menor demanda por el servicio). Así, incluir en la discusión la estructura de la pirámide poblacional aporta un elemento adicional en la ponderación del esfuerzo financiero en educación. A los efectos de la construcción del indicador que refleje esta situación, se consideró la proporción de la población en edad teórica de primaria y secundaria -por separado- respecto de la población total de cada país.

Con esos tres elementos -la relación entre el gasto por alumno y el PIB per capita, la tasa neta de escolarización y el porcentaje del grupo de edad considerado dentro de la población total- se puede construir un indicador que dimensiona el esfuerzo financiero de los distintos países en la región, tanto para la educación primaria como para la secundaria.

Formalmente, el índice se obtiene mediante el siguiente cálculo:

$$\text{Esfuerzo Financiero en Educación} = \left( \frac{\text{Gasto por alumno}}{\text{PIB por habitante}} \right) \times \text{Tasa neta de escolarización} \times \text{Proporción del grupo etario dentro de la población total}$$

El indicador combinado, desglosa el de esfuerzo financiero de inversión sectorial más tradicional -el gasto educativo como proporción del PIB, en este caso, el correspondiente a un dado nivel educativo- en sus componentes: el costo unitario, la tasa de participación alcanzada, y la proporción de población de niños en edad escolar. De esa forma, permite observar dónde radican las diferencias en el esfuerzo de inversión sectorial entre distintos países (o, de un mismo país a través del tiempo)<sup>2</sup>.

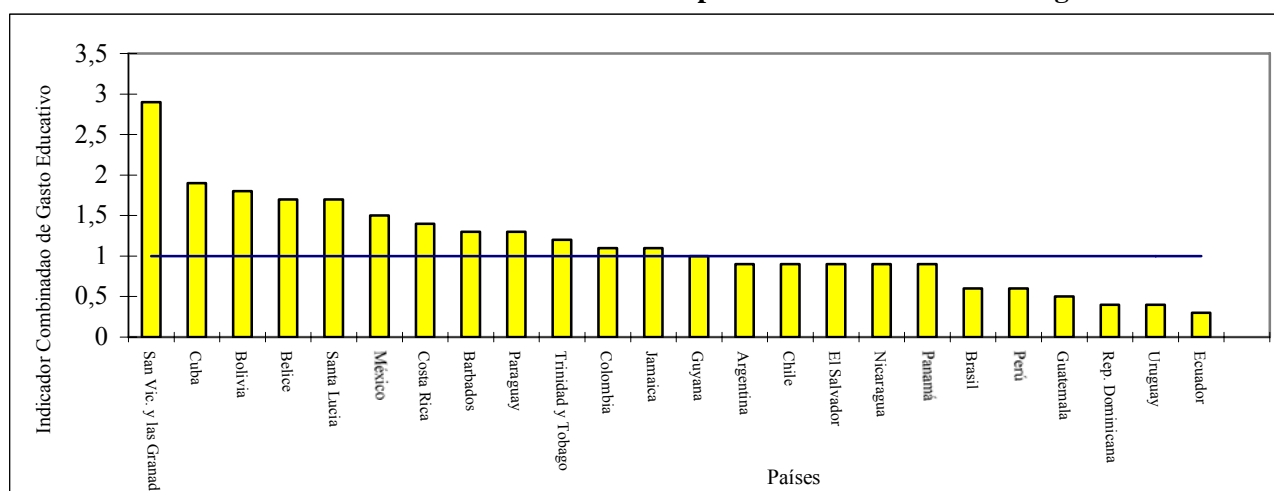
Así, por ejemplo, piénsese en dos países cuyo costo unitario del alumno primario es similar o, en forma más precisa, que gastan por cada alumno una proporción similar de su riqueza por habitante. Además, ambos alcanzaron similares niveles de cobertura en la educación primaria. Pero, las diferencias en la estructura demográfica hacen que uno de estos países cuente con una mayor proporción en edad escolar que el otro. Dada la igualdad en el resto de las condiciones, este último deberá realizar un mayor esfuerzo de inversión para satisfacer esa (mayor) demanda por escolarización.

Ahora bien, para un análisis transversal como el que se está proponiendo, más que el índice en sí mismo interesa la comparación entre los países que éste permite. En función de esto, en los gráficos siguientes, se ordenaron los resultados hallados para facilitar su lectura. Cabe señalar que no siempre se dispone de la información de los tres indicadores que integran este índice. Por eso, sólo se presentan los sistemas educativos para los que es posible construirlo.

### *El esfuerzo en el nivel primario*

La combinación de comportamientos es variada. Dado que no se pretende describir la posición de cada país, sólo se comentan algunas situaciones para facilitar y guiar la lectura de la información. En esta línea, para el nivel primario, el gasto por alumno como proporción de la riqueza por habitante muestra un amplio rango de variación entre los países, desde un mínimo de alrededor de 3% hasta un máximo superior a 30%. Algunos países, como Cuba y San Vicente y las Granadinas, gastan más del doble por alumno primario en comparación con el promedio regional y le asignan una proporción de la riqueza per capita superior al de numerosos países desarrollados.

#### **Ordenamiento del esfuerzo financiero en educación primaria. Base Promedio Región = 1**



Fuente: Elaborado sobre la base de datos de UNESCO.

<sup>2</sup> En rigor, no se trata exactamente del Gasto Educativo del Nivel Primario/PIB (ni Gasto Educativo del Nivel Secundario/PIB) porque en esta oportunidad, para el indicador combinado se utilizaron tasas netas de escolarización. En caso de haber usado tasas brutas, el indicador combinado hubiera igualado esa medida del esfuerzo de inversión financiera para cada nivel educativo.

Las tasas netas de escolarización son, como se sabe, altas para todos los países, aunque también hay diferencias. En particular, interesa ponderar el esfuerzo de algunos países que, probablemente en función del objetivo de alcanzar más amplios niveles de cobertura educativa y, dada la restricción presupuestaria a la que se enfrentan, tienden a asignar menos recursos por cada alumno. Ecuador y Perú, entre otros, tienen un nivel de gasto por alumno notablemente inferior en comparación con el promedio de la región, pero se cuentan entre los que han alcanzado mayores logros de participación (en ambos, más del 97% de los niños y niñas en edad de primaria están escolarizados).

Esos mismos y, más notablemente, otro grupo de países, como Guatemala, Nicaragua, Bolivia o Belice, presentan una estructura demográfica en la que la población infantil tiene un peso relativo alto, comparativamente al promedio regional. Esto significa que deben realizar un esfuerzo relativamente mayor para alcanzar altas tasas de participación. Los dos últimos se cuentan entre los que mayor importancia asignan a la educación primaria desde la perspectiva de cada componente de sus esfuerzos de inversión financiera: gastan más por alumno en comparación con el promedio de la región, y sus tasas netas de escolarización primaria superan el 95%, de una población en edad escolar relativamente más grande que el resto.

#### COMPONENTES DEL ESFUERZO EDUCATIVO E INDICADOR COMBINADO DE GASTO EDUCATIVO. Nivel Primario (2003/2004)

| País                             | GPE por Alumno Primaria en % del PIB per capita | TNE Primaria % | Población Edad de Primaria en % de la Población Total | Indicador Combinado de Gasto Educativo |
|----------------------------------|---|----------------|---|--|
|                                  | (1)   | (2)            | (3)   | (4) = (1)x(2)x(3)<br>Índices ALyC = 1  |
| América Latina y el Caribe       | 12,8  | 94,9           | 11,1  | 1,0                                    |
| Argentina                        | 10,9  | 98,8           | 10,8  | 0,9                                    |
| Barbados                         | 23,2  | 97,2           | 7,8   | 1,3                                    |
| Belice                           | 15,4  | 95,2           | 15,5  | 1,7                                    |
| Bolivia                          | 16,4  | 95,2           | 15,5  | 1,8                                    |
| Brasil (1)                       | 10,8  | 92,9           | 7,5   | 0,6                                    |
| Chile                            | 12,9  | 84,8           | 11,2  | 0,9                                    |
| Colombia                         | 16,7  | 83,2           | 10,8  | 1,1                                    |
| Costa Rica                       | 17,1  | 90,4           | 12,4  | 1,4                                    |
| Cuba (2)                         | 30,9  | 96,2           | 8,4   | 1,9                                    |
| Republica Dominicana             | 5,0   | 86,0           | 12,8  | 0,4                                    |
| Ecuador (3)                      | 3,2   | 97,7           | 13,3  | 0,3                                    |
| El Salvador                      | 9,4   | 92,3           | 13,7  | 0,9                                    |
| Guatemala                        | 4,7   | 93,0           | 16,3  | 0,5                                    |
| Guyana                           | 11,7  | 93,3           | 11,8  | 1,0                                    |
| Jamaica                          | 12,6  | 90,6           | 12,4  | 1,1                                    |
| México                           | 16,0  | 97,8           | 13,2  | 1,5                                    |
| Nicaragua                        | 9,1   | 87,9           | 16,0  | 0,9                                    |
| Panamá                           | 9,9   | 98,2           | 12,2  | 0,9                                    |
| Paraguay                         | 12,6  | 89,3           | 15,2  | 1,3                                    |
| Perú (1)                         | 6,4   | 97,1           | 13,5  | 0,6                                    |
| Santa Lucía                      | 15,9  | 97,6           | 14,9  | 1,7                                    |
| San Vicente y las Granadinas (1) | 29,3  | 93,9           | 14,3  | 2,9                                    |
| Trinidad y Tobago (2)            | 16,0  | 92,2           | 10,9  | 1,2                                    |
| Uruguay                          | 6,5   | 90,4           | 9,8   | 0,4                                    |

Notas:

(1) GPE en % PIB: datos correspondientes al año 2002.

(2) GPE en % PIB: datos correspondientes al año 2001.

(3) GPE en % PIB: datos correspondientes al año 2000.

Fuente: Elaborado sobre la base de datos de UNESCO.

Otra mirada posible del indicador tiene que ver con las elecciones de los países vinculadas a la escolarización de su población: dada una restricción presupuestaria, algunos podrían preferir acercarse a un ritmo más lento que otros a la participación universal -resignando la escolarización de un porcentaje de niños y niñas-, y asignar más recursos a cada alumno.

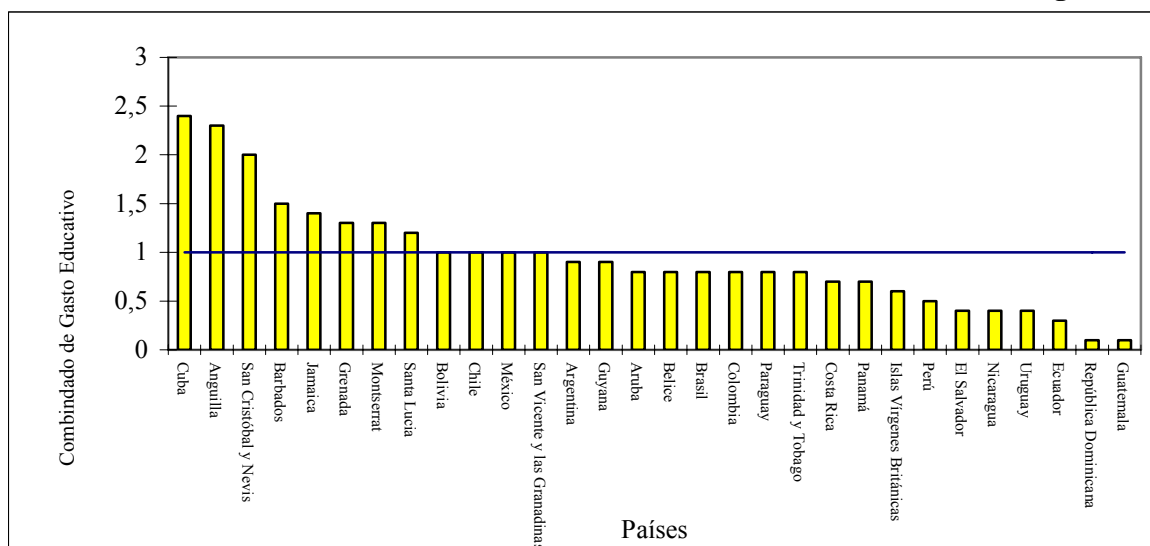
Esto último aviva, a su vez, la discusión en torno al *trade off* entre cobertura y calidad en los países -no sólo de la región- que han expandido el acceso a la educación a tasas prácticamente sin precedentes en la historia. Algunos indicadores, como los de eficiencia interna educativa, alertan acerca de la ausencia de una mejora no sólo en la equidad sino en la calidad de la escolarización, entendida en un sentido amplio, al poner en evidencia las dificultades pasadas y presentes de los sistemas educativos de la región para que sus alumnos progresen a lo largo del ciclo escolar: las tasas de repetición y abandono se cuentan entre las más altas del mundo.

Pero, en lo que atañe al indicador combinado de gasto, la referencia a la calidad alude, naturalmente, al gasto por alumno. Hay ejemplos de países -por caso, Cuba- que combinan altas tasas de escolarización, con un gasto por alumno también elevado y, en función de los resultados en las pruebas de aprendizaje, también una calidad de la educación que supera los estándares de la región. Lamentablemente, la vinculación entre un mayor gasto por alumno y una mayor calidad de la educación el gasto alumno no es, según los resultados de distintos estudios, todo lo lineal, sencilla o concluyente que el analista del sector quisiera. Es innegable que para una educación de mejor calidad se requiere implementar nuevas acciones de política educativa, o la ampliación de las que ya se estén llevando a cabo en los países, y esto se traduce en un mayor costo de la educación. Pero, la recíproca, menos evidente, dependerá de la vinculación entre los componentes del costo educativo (salarios, currículo, libros de texto, material didáctico, infraestructura y equipamiento escolar, etc.) y la búsqueda y logro de una educación de calidad.

### *El esfuerzo en el nivel medio*

Dejando de lado esas consideraciones y, volviendo a la lectura del indicador combinado de gasto, ahora referido al nivel secundario, también se presenta una diversidad de situaciones: como suele ocurrir, son pocos los países que -como México en este caso- se ven reflejados en los guarismos promedios. Así, se observa que un grupo de seis países, los que mayor importancia le asignan a este nivel desde la perspectiva del esfuerzo de inversión financiera en comparación con el resto de la región, muestran un gasto por alumno -en algunos casos, más del doble- y tasas de participación superiores a los respectivos promedios regionales. En todos esos casos, la proporción de la población en edad teórica de cursar el secundario resulta inferior al promedio regional, señalando que, *ceteris paribus*, les es relativamente menos costoso que a otros alcanzar tasas altas de escolarización. Por supuesto, ello no desmerece en nada el esfuerzo de este grupo: se trata de aquellos que asignan globalmente una mayor proporción de su riqueza al financiamiento de la educación secundaria y, a cada joven escolarizado, más recursos.

### **Ordenamiento del esfuerzo financiero en educación secundaria. Base Promedio Región = 1**



Fuente: Elaborado sobre la base de datos de UNESCO.

Además, con mayor intensidad que en el nivel primario, se observa una asociación entre un bajo gasto por alumno (siempre en porcentaje del PIB per capita) y logros también relativamente bajos en participación, entre los de menor esfuerzo financiero de inversión en el nivel secundario. En otras palabras, los que invierten menos, tienden a escolarizar a una menor proporción de la población y a asignar menos recursos por cada joven escolarizado.

**INDICADOR COMBINADO DE GASTO EDUCATIVO**  
**Nivel Secundario (2003/2004)**

| País                             | GPE por Alumno Secundaria en % del PIB per capita | TNE Secundaria % | Población Edad de Secundaria en % de la Población Total | Indicador Combinado de Gasto Educativo |
|----------------------------------|---|------------------|---|--|
|                                  | (1)   | (2)              | (3)   | (4) = (1)x(2)x(3)<br>Índices ALyC = 1  |
| América Latina y el Caribe       | 16,3  | 66,6             | 12,6  | 1,0                                    |
| Anguilla                         | 37,3  | 87,0             | 9,8   | 2,3                                    |
| Argentina                        | 14,3  | 79,1             | 10,8  | 0,9                                    |
| Aruba (1)                        | 18,6  | 74,3             | 7,4   | 0,8                                    |
| Barbados                         | 29,9  | 95,1             | 7,0   | 1,5                                    |
| Belice                           | 10,6  | 71,4             | 14,8  | 0,8                                    |
| Bolivia                          | 13,0  | 73,6             | 14,4  | 1,0                                    |
| Brasil (1)                       | 11,2  | 75,7             | 13,4  | 0,8                                    |
| Islas Vírgenes Británicas        | 11,9  | 79,5             | 8,6   | 0,6                                    |
| Chile                            | 14,3  | 80,8             | 11,5  | 1,0                                    |
| Colombia                         | 16,0  | 54,9             | 12,6  | 0,8                                    |
| Costa Rica                       | 17,2  | 52,7             | 10,7  | 0,7                                    |
| Cuba (2)                         | 43,5  | 86,6             | 8,9   | 2,4                                    |
| República Dominicana             | 1,3   | 49,3             | 13,3  | 0,1                                    |
| Ecuador (3)                      | 6,1   | 52,2             | 12,8  | 0,3                                    |
| El Salvador                      | 9,0   | 48,1             | 13,0  | 0,4                                    |
| Grenada                          | 13,1  | 78,2             | 17,1  | 1,3                                    |
| Guatemala                        | 3,7   | 33,7             | 12,2  | 0,1                                    |
| Guyana                           | 17,3  | 76,4             | 9,1   | 0,9                                    |
| Jamaica                          | 21,9  | 79,2             | 10,7  | 1,4                                    |
| México                           | 17,3  | 63,8             | 12,9  | 1,0                                    |
| Montserrat (2)                   | 21,2  | 100,0            | 8,3   | 1,3                                    |
| Nicaragua                        | 10,7  | 40,7             | 12,3  | 0,4                                    |
| Panamá                           | 12,6  | 63,7             | 11,9  | 0,7                                    |
| Paraguay                         | 14,1  | 51,1             | 14,4  | 0,8                                    |
| Perú (1)                         | 8,7   | 68,8             | 10,9  | 0,5                                    |
| San Cristóbal y Nevis            | 31,2  | 86,8             | 10,0  | 2,0                                    |
| Santa Lucía                      | 18,9  | 71,1             | 11,9  | 1,2                                    |
| San Vicente y las Granadinas (1) | 20,4  | 62,3             | 11,0  | 1,0                                    |
| Trinidad y Tobago (2)            | 17,2  | 71,9             | 9,2   | 0,8                                    |
| Uruguay                          | 7,2   | 73,2             | 9,6   | 0,4                                    |

Notas:

(1) GPE en % PIB: datos correspondientes al año 2002.

(2) GPE en % PIB: datos correspondientes al año 2001.

(3) GPE en % PIB: datos correspondientes al año 2000.

Fuente: Elaborado sobre la base de datos de UNESCO.

En el medio, el esfuerzo de inversión relativamente bajo en comparación con el promedio regional de algunos que, como Argentina o Chile, alcanzan tasas de escolarización relativamente elevadas, se explica por una asignación por alumno inferior y una proporción de población en edad teórica del nivel que no impone la necesidad de un sobreesfuerzo para alcanzar esa cobertura.

#### **IV. LA FUENTE DE RECURSOS<sup>3</sup>**

Las cifras del gasto educativo presentadas más arriba son globales y el esfuerzo en términos del producto o de los presupuestos públicos es diferente cuando se considera cada país en particular. Independientemente de ello, la necesidad de recursos existe y los medios tradicionales de incrementarlos muestran limitaciones de diversa índole. Repasemos algunos de ellos.

##### *- Asignación de mayores recursos*

La primera forma es el aumento de la masa absoluta del gasto educativo por la vía de la asignación de mayores recursos...cuando los hay. Claro que ello tiene un límite que está dado, principalmente, por la disponibilidad de recursos fiscales y las demandas de otros sectores sociales (tales como salud, minoridad, etc.). En función del porcentaje que se destina a la educación dentro del sector público en la actualidad, y si no crece la recaudación tributaria, un mayor volumen de recursos para el sector sólo podría hacerse a expensas de la desatención de servicios también considerados prioritarios. Lo cual, como es sabido, no es ninguna solución.

A pesar de las cifras de inversión señaladas más arriba, uno de los mayores condicionantes al aumento de los recursos para el sector no suele ser sólo la magnitud de los que se le destinan sino las pujas ministeriales y, en su seno, la frecuente recriminación de ineficiencia o desconocimiento del uso final que se le asignan. Resulta contra fáctico interrogarse qué sucedería si el sector pudiera dar cuenta de la utilización de cada centavo que gasta; pero mientras esto no pueda probarse, el sustento técnico para justificar sus mayores necesidades siempre se encontrará debilitado.

Por lo demás, varios países de la región (no todos) tienen mandatos constitucionales o leyes particulares que reflejan la importancia originaria del sector ya que prescriben que determinada magnitud de sus recursos fiscales o de sus presupuestos deben destinarse a la educación. Las cifras y los indicadores varían según el país. Por sólo dar unos ejemplos, la Constitución ecuatoriana señala que el presupuesto educativo no debe ser inferior al 30% de los ingresos corrientes; la paraguaya señala que debe ser el 20%, pero del presupuesto total; la brasileña ordena que el 25% de los recursos fiscales de los Estados y Municipios de ese país deben asignarse a sus sistemas educativos y la costarricense, el 6% del PIB. En la República Dominicana, es su ley de educación la que dispone que debe destinarse, también como mínimo, un 16% del gasto público total o un 4% del PIB, el que fuera el mayor; en la Argentina sus leyes de educación y financiamiento educativo son las que establecen un porcentaje, pero lo sitúan en el 6% del PIB. En Guatemala, por su parte, son los Acuerdos de Paz los que precisan un mandato similar.

Como se ve, no hay uniformidad ni en el tipo de norma ni en los números. Tampoco la hay en su cumplimiento: hay países donde jamás se alcanzaron las cifras estipuladas. Lo cual muestra, en algunos de ellos, la futilidad de esas disposiciones. Por otra parte, más allá de la cuestión del financiamiento educativo, esas situaciones disparan numerosos interrogantes sobre la institucionalidad de determinados sistemas en los que es posible incumplir los mandatos constitucionales o legales.

##### *- Incremento de impuestos*

La segunda vía -el incremento de los impuestos- es una posibilidad siempre acariciada por quienes tienen la responsabilidad de administrar la educación. Sin embargo, desde hace dos décadas la tendencia internacional es la de eliminar gravámenes o disminuir la presión impositiva. Además, en

---

<sup>3</sup> Este apartado sigue a Morduchowicz (2005).

general, cuando ésta sube es para cubrir déficit del presupuesto, no para aumentar los recursos para áreas sociales. Por lo tanto, más allá de la prioridad que se le asigne al sector, estarían primando criterios de competitividad económica. En la medida que el paradigma continúe siendo el de favorecer a los sectores productivos propiamente dichos, tampoco se puede esperar demasiado de esta fuente (ni para ésta ni para otras dimensiones sociales).

No obstante, no pocas veces se suele abogar por la asignación de recursos específicos para la educación. Aun cuando este tipo de ingresos ha sido tradicionalmente *bien visto* por la sociedad (frente a la discrecionalidad en la asignación de los recursos, constituyeron una especie de garantía en lo que a su destino final se refiere), la teoría de las Finanzas Públicas se inclina por su utilización sólo para programas con alcance limitado que atiendan objetivos precisos.

En efecto, se entiende que los recursos específicos como fuente única introducen rigideces en las decisiones ya que no permiten reaccionar con dinamismo frente a la coyuntura y, dependiendo de su magnitud, pueden ocasionar una sobre o subinversión que, finalmente, termina atentando contra el planeamiento o programación del gasto educativo.

Pero las rentas generales también son fluctuantes y, si disminuyen, los sistemas educativos son más débiles que otros sectores para compensar esa merma de recursos o enfrentar la situación. Este hecho aporta un elemento adicional al consenso sobre la afectación de, aunque sea, una parte de los recursos: para garantizar un flujo monetario mínimo que sostenga la prestación del servicio como red protectora que evite que la educación se involucre en la puja distributiva entre Ministerios o Secretarías de Estado.

Diversos países de la región presentan afectaciones o garantías de algún tipo. Aquí también hay desde mandatos constitucionales, hasta leyes que destinan parte de la recaudación de uno o varios impuestos a acciones específicas.

Contamos con interesantes ejemplos de la variedad de disposiciones que, también, son un reflejo de la creatividad de nuestros legisladores. En Guatemala, el 1% de la recaudación del IVA se destina a programas de alimentación escolar. En República Dominicana, el 5% de los impuestos sucesorios, el 5% de los bienes que venda el Estado y el 20% de las cuentas inactivas en los bancos, debe destinarse al sistema (sin especificación de un destino particular). En Brasil, está el 2,5% de la nómina salarial de las empresas. A su vez, en Argentina, hay varias, e ínfimas, afectaciones específicas para el sector que deben depositarse en una cuenta del Ministerio de Educación: a) una pequeña parte de los ingresos de uno de sus hipódromos concesionados; b) los saldos sin reclamar o distribuir luego de las convocatorias de acreedores en las quiebras comerciales y; c) los fondos remanentes de un fondo de desempleo de la construcción.

Aunque no son objeto de este trabajo, las universidades nacionales también, a veces, se encuentran beneficiadas por afectaciones impositivas, etc. Por ejemplo, en Nicaragua, la Constitución establece que el 6% de todos los ingresos públicos debe destinarse a aquéllas (gracias a esto, en este país, el gasto por alumno de este nivel es veinte veces superior al del nivel medio). En Ecuador, una parte del impuesto a la renta, del valor agregado y de la explotación de recursos minerales integra el Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico. Bolivia, por su parte, asigna a este nivel el 5% del total de sus recursos impositivos y el 8,62% de lo que recibe cada uno de sus departamentos en concepto de coparticipación del producido de su impuesto directo a los hidrocarburos.

Como se puede observar de esta somera revisión, se trata, por lo general, de pequeñas asignaciones. En algunos países, incluso, conviven con los mandatos constitucionales o las leyes generales (de educación) que disponen asignaciones globales al sector. Esto estaría señalando que si se cumplieran las asignaciones específicas, en esos casos, podrían llegar a ser redundantes.

Sin embargo, como se dijo, la tendencia observada en las últimas décadas es que la fuente de ingresos sectorial sea de libre disponibilidad. En consecuencia, y en forma natural, las propias leyes de Presupuesto se constituyeron en **la** fuente de recursos del sistema.

### - Ampliación del sector privado

La tercera forma considerada tradicionalmente es la mayor participación del sector privado. Éste contribuye o puede contribuir al financiamiento de la educación por dos vías: a) el gasto de las familias y, b) el de las empresas. El primero, comprende desde la vestimenta, útiles y demás materiales escolares tales como los libros de texto, hasta el pago de aranceles para sufragar las escuelas de gestión privada. Con excepción de estos últimos, el resto de los gastos de las familias es realizado, también, por aquellas que envían a sus hijos a escuelas públicas. Naturalmente, la excepción la constituyen los alumnos a quienes el Estado o alguna otra organización -escolar o no- facilita los medios para la adquisición o entrega en forma directa de esos bienes.

En lo que respecta a la prestación privada del servicio, alentar la creación de escuelas privadas por un problema de financiamiento no parecería poder aportar una solución efectiva y, mucho menos, equitativa. Si bien el concepto “privatización de la educación” ha sido aplicado a hechos muy disímiles en los últimos lustros, habría consenso en que las apelaciones al aumento del gasto de las familias cuyo objetivo implícito es reducir -y no complementar- la inversión pública en educación, podrían ser comprendidas con mayor certeza dentro de ese concepto. Más aún si, con el objeto de incentivar la matrícula en esas escuelas, las propuestas se encuentran acompañadas de subsidios o normas más flexibles que las vigentes en los establecimientos estatales.

Durante las últimas décadas se ha extendido la educación privada en la región. Independientemente del origen de esa expansión, los diferentes gobiernos estuvieron presentes de uno u otro modo en su relación con el sector; ya sea, promoviendo ese desarrollo o interviniendo una vez que ésta se encontraba afianzada. Las regulaciones a través de las cuales interactúan se refieren, esencialmente, a cuatro dimensiones: a) información, b) controles de precios, c) funcionamiento y, d) asistencia financiera (para un análisis general del tema y una revisión de estudios de casos, ver Wolff, González y Navarro, 2002).

En aquellos países donde existe, el apoyo financiero puede revestir diversas variantes. Las modalidades más extendidas son las de: a) subsidios, b) contratación de servicios y; c) incentivos tributarios.

Respecto del primer tipo de asistencia, son bien conocidos los casos de Colombia, Chile y Argentina. El primero, durante los noventa implementó un sistema de ayuda por alumno para el nivel secundario. Ante la insuficiencia de la oferta estatal en ese nivel, el Estado promovió que las escuelas secundarias privadas -con capacidad ociosa- recibieran alumnos otorgándoles un subsidio por cada uno de ellos que se inscribiera en esos establecimientos.

En cuanto a Chile, hace más de veinte años el gobierno militar de ese país, para expandir la presencia del mercado, comenzó un amplio programa de subsidios por alumno a todas las escuelas. Como consecuencia, el sector privado que era prácticamente inexistente, se expandió y en la actualidad representa alrededor de la mitad del total de la matrícula de ese país.

En Argentina, la ayuda estatal y sistemática a las escuelas privadas existe desde hace casi 60 años. A diferencia del caso chileno, los subsidios se hacen para financiar las plantas docentes de las escuelas (es decir, la ayuda es a la oferta y no a la demanda como en el caso anterior). En este país, la idea era equiparar el funcionamiento de las escuelas privadas a las estatales que, en ese entonces, eran consideradas de mejor calidad que las primeras (salvo, como sucede en general en la mayoría de los países del continente, las escuelas privadas de elite).

Por su parte, el caso más extendido de contratación de servicios en América Latina es el sistema de escuelas llamado *Fe y Alegría*. Se encuentra en 14 países (alrededor de un millón de alumnos en total). Se trata de una red de escuelas privadas, administradas por una organización sin fines de lucro afiliada a una iglesia, deben estar en zonas pobres y el Estado paga los costos de los docentes. También Bolivia, Venezuela y Colombia (en particular, Bogotá) contratan a organizaciones no gubernamentales y asociaciones comunitarias para entregar servicios de educación preescolar a poblaciones en riesgo.

Por último, respecto de los incentivos tributarios, como en general la mayoría de las escuelas privadas no tienen fines de lucro, se encuentran exentas de pagar impuestos sobre los ingresos (aunque se han detectado casos de abuso de esta prebenda vía el pago de salarios altos a docentes y/o administradores de esas escuelas) y, en algunos países, del pago del impuesto al valor agregado o a las importaciones.

Respecto de la otra forma de participación del sector privado, la contribución de las empresas a la educación básica, tradicionalmente su aporte se ha limitado al patrocinio de escuelas o al desarrollo de actividades con objetivos focalizados en premios, becas de estudio, etc. (además de la capacitación que puedan ofrecer en sus propios ámbitos de trabajo; pero aquí nos estamos refiriendo a su ayuda a la educación formal). En tiempos recientes, al menos en los países más desarrollados, parecería haber crecido el interés de las firmas -sobre todo las medianas y las grandes- por la educación básica. En el plano regional, es poca y dispersa la información que se dispone sobre la contribución empresarial a la educación. Más allá de esto, no debería ser desestimada en el mediano y/o largo plazo si se decidiera encarar una estrategia global y duradera de financiamiento sectorial.

#### - *Financiamiento externo*

Una cuarta vía extendida en la región es la del financiamiento externo a través de la participación de los organismos multilaterales de crédito y/o agencias de cooperación internacional. Más allá de la polémica sobre la condicionalidad a las políticas que impone este tipo de recursos, esta modalidad suele ser marginal en comparación con la necesidad de recursos sectorial y no es mucho lo que puede esperarse por esta vía en relación con la magnitud global de recursos requeridos.

No obstante, cabe señalar *en favor* de esta fuente de recursos que su destino suele ser el financiamiento de infraestructura, equipamiento y gastos salariales no tradicionales (tales como reformas en la administración, asistencia técnica, capacitación, etc.). Desde esta perspectiva, su aporte se hace necesario en la medida que en el sistema nunca alcanzan los recursos para esos fines. Adicionalmente, en un contexto de puja interministerial por los recursos públicos, las cláusulas de contrapartida locales pueden constituirse, en algunos casos, en provechosas ya que comprometen a los respectivos gobiernos a destinar partidas presupuestarias a su cumplimiento (es decir, por la primera vía comentada). Sin embargo, siempre subsiste el interrogante de los motivos por los que se debe recurrir a este tipo de financiamiento si su participación dentro del gasto educativo total es mínima (anualmente, en muchos casos no supera el 2% del presupuesto educativo) y su contribución a la prosecución de acciones siempre postergadas es tan significativa.

#### - *La conversión de deuda*

El peso de la deuda externa sobre los presupuestos de los países de la región es uno de los diversos factores que limita la inversión en educación. Puede argumentarse que los crecientes pagos originados en ese concepto reducen la disponibilidad de recursos para inversión social y educativa. De este modo, si la carga que representa se viera reducida, se liberarían recursos fiscales para otros destinos, por ejemplo, educación.

La exploración de mecanismos de conversión de deuda por educación permite abordar el problema de la escasez de recursos atacando una de sus causas: esa escasez se explica, en parte, por el pago de altos servicios de deuda que contribuyeron a la aplicación de sucesivos ajustes fiscales. Adicionalmente, en función del tamaño y los plazos de la deuda, un mecanismo de canje permitiría que los acreedores (por caso, países donantes) extendieran en el tiempo la condonación y, por esta vía, que el país deudor dispusiera de recursos adicionales estables y desligados de los vaivenes de la economía para invertir en proyectos educativos.

Naturalmente, el impulso a la exploración e implementación de mecanismos de condonación y canje de deuda por inversión en educación debe ser interpretado no como *la* solución al financiamiento del sector sino, más bien, como una fuente adicional de recursos que, al mismo tiempo, contribuya a que el pago de la deuda no condicione ese aumento. En otras palabras, no se trata de reemplazar sino de

complementar las fuentes tradicionales de recursos y de aprovechar alternativas todavía no exploradas suficientemente.

Exceptuando tres países -Paraguay, Costa Rica y Guinea Ecuatorial- los servicios de la deuda externa superan al gasto público en educación en todos los países de la región (Duro y Agio, 2004). Esta comparación entre servicios de la deuda y gasto público en educación ilustra la importancia relativa que tienen ambos y muestra que reducciones en los servicios de la deuda, por más pequeñas que sean, podrían liberar recursos apreciables para el sector.

Si se relacionan estas cifras con el peso que la deuda tiene en nuestros países puede decirse que el porcentaje de recursos necesarios para alcanzar el desafío de la educación primaria universal, por ejemplo, es bajo en relación con lo que giran al exterior por pago de deuda externa. En consecuencia, una pequeña reducción de los servicios podría contribuir, de manera importante, a la financiación que asegure esa cobertura. Esta comparación es sólo a título ilustrativo dado que muchos de estos países ya universalizaron la educación primaria y los gastos adicionales serán por crecimiento de la matrícula que, seguramente, formará parte de sus presupuestos.

## **V. LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS**

### **V.1. ENTRE DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO**

Durante los últimos lustros, distintos países de la región han ido modificando diversos aspectos de la asignación de recursos sectorial. Esencialmente, estos cambios se refieren a los nuevos (o viejos, pero reformulados) vínculos entre los distintos niveles de gobierno. La descentralización de la educación que emprendieron varios países tuvo, como no puede ser de otro modo, su correlato en las relaciones financieras entre el órgano descentralizador y el descentralizado.

Desde un punto de vista conceptual, podría pensarse que la definición de los recursos a distribuir debería corresponderse con las nuevas responsabilidades de los niveles de gobierno. Así, una secuencia posible y racional debería consistir en el análisis de los costos que implica la prestación del servicio y, en función de ello, transferir el dinero a ese fin.

Sin embargo, no fue ése el camino seguido en la mayor parte de los casos. En general, el punto de partida es la restricción presupuestaria y, a partir de allí, se distribuyen los recursos mediante fórmulas determinadas en cada caso.

Ahora bien, salvo excepciones, esa restricción está directamente determinada por la recaudación tributaria. Es decir, la normativa vigente en cada país precisa qué porcentaje de los impuestos corresponde destinar, por ejemplo, al sector. Este mecanismo ofrece la particular ventaja de limitar la discusión y regateo -si es que lo hubiera- hasta el momento de la sanción de la norma. Luego, sólo se trata de ejecutarla y, por lo general, de forma automática: se recauda y se asignan los recursos inmediatamente a cuentas especiales, etc.

En otros casos, la restricción opera de un modo indirecto ya que es el gobierno central el que determina los recursos a repartir, pero no hay mecanismos automáticos de definición de la magnitud que corresponde a cada nivel. Esto no impide que la distribución entre niveles de gobierno sub-nacionales (municipios, estados, provincias) sí esté regulada u obedezca a criterios previamente establecidos. Pero, como se puede apreciar, siempre queda abierta la discusión sobre la cuantía total.

#### ***Dificultades a partir de la descentralización***

Si se considera la proporción del gasto destinado al pago de la nómina salarial, podría inferirse que, cualquiera sea la forma de distribución, los recursos apenas son suficientes para el sostenimiento

cotidiano del servicio. En otras palabras, las sumas repartidas se encuentran lejos de corresponderse con las nuevas responsabilidades surgidas de la descentralización.

Fácilmente se podría criticar a los gobiernos centrales por la insuficiencia de dinero, sobre todo ahora que no tienen la responsabilidad inmediata de la prestación del servicio. Pero, si se repara que antes de la transferencia de escuelas tampoco los recursos del sector superaban esas limitaciones, la observación quedaría atenuada.

No obstante esto, no debe perderse de vista que, en no pocos casos, la descentralización tuvo objetivos fiscales. En tal sentido, cabe recordar que Carnoy y de Moura Castro (1996) habían tipificado a las reformas educativas latinoamericanas según sus objetivos y una de esas clasificaciones ubicaba a aquellos países que las habían emprendido según si hubieran estado impulsadas por motivos de financiamiento...pero no para aumentar los recursos sino, precisamente, para disminuirlos.

En la medida que los países tienen áreas geográficas más ricas que otras en su interior, la distinta capacidad tributaria de sus departamentos, municipios o localidades, determinaría una posibilidad diferente de proveer recursos para el sector. De hecho, esto ya sucede en aquellos países en los que los gobiernos locales no sólo tienen a su cargo la prestación del servicio sino que contribuyen con parte de sus rentas a financiarlo. Por eso, en general, si se desea evitar el potencial impacto negativo de esa desigual capacidad regional, debería intervenir un nivel de gobierno superior para equiparar esas diferencias. De lo contrario, se corre el riesgo de terminar acentuando la brecha entre las regiones más avanzadas y más rezagadas económicamente.

La provisión local de educación ha sido largamente debatida en distintas disciplinas. En lo que atañe a la economía, el eje problemático es el conflicto que se suscita entre la eficiencia y la equidad. Como es sabido, si en última instancia *algo* sustenta la centralización educativa es su capacidad de imprimir mayor equidad. Las disparidades económicas regionales imprimen posibilidades diferentes de financiar (por la vía de impuestos) un servicio, por ejemplo, el educativo. Debido a ello, en estructuras federales o descentralizadas debe actuar un nivel de gobierno superior para mitigar esas diferentes capacidades tributarias que imprimirían diferencias materiales en la oferta educativa según el lugar donde le hubiera tocado nacer o vivir a los alumnos.

Por su parte, si también en última instancia *algo* sustenta la descentralización educativa, es su capacidad de imprimir mayor eficiencia (que sería la expresión y consecuencia, en términos económicos, de la hipotética mayor participación y democratización de las decisiones, etc.). No poco de lo que se dijo sobre aquélla perdió de vista que los acuerdos y divergencias derivaban -la mayoría de las veces en forma implícita- de la posición que se tuviera respecto de una u otra dimensión de análisis.

### ***Respuestas a los riesgos de la descentralización***

Sin embargo, hasta el presente, el riesgo de la inequidad por la descentralización estaría siendo sorteado en la medida que no se libró a su suerte o capacidad fiscal a los órganos o niveles a los que se hubiera transferido la gestión de las escuelas. En principio, en la mayoría de los casos donde ese proceso se llevó a cabo, se remesan recursos en función de la cantidad de alumnos (o indicadores que la tienen como base tales como, por ejemplo, los días de asistencia) o de la oferta educativa existente -esencialmente docentes y establecimientos-. En otros casos, se aprovechó la holgura fiscal y el incremento en los recursos derivado del régimen de participación de impuestos entre los niveles de gobierno para llevar adelante la descentralización sin mayores inconvenientes financieros. Si bien no se transfirieron mayores recursos, se idearon formas para garantizarlos o, directamente, se previeron mecanismos presupuestarios para atender su costo.

Independientemente del camino adoptado -capitación, remesas en función de la oferta, a través del régimen de participación de impuestos o previsiones presupuestarias-, desde el sector suele visualizarse que los recursos transferidos son insuficientes. Pero lo que se quiere transmitir en este punto es que no se verificó una despreocupación por la posibilidad de atender financieramente ese (nuevo) servicio en los niveles inferiores de gobierno. Y, desde una mirada de largo plazo, los casos

donde originariamente hubo una contención o disminución de los recursos financieros a transferir fueron, con el tiempo, superados.

Esto, por supuesto, no significa que la magnitud de recursos se considere satisfactoria. En última instancia, las transferencias son función, implícita o explícitamente, del costo actual o de un momento dado de brindar el servicio. En la medida que sus principales componentes, como el salario docente, se encuentren contenidos, los recursos financieros determinados por aquél, también lo estarán.

### ***Resultados: sin mejoras en la eficiencia***

Resulta interesante notar que las formas de transferencias intergubernamentales -sobre todo en aquellos casos en los que la base de cálculo son los alumnos- no hayan promovido procesos de eficiencia en el uso de los recursos destinados a las escuelas estatales. Notablemente, las objeciones que suelen realizarse a las formas de capitación cuando el destinatario directo de los recursos es el establecimiento educativo, no se encuentran presentes cuando los receptores son las macro organizaciones -como un distrito, municipio, provincia o estado- que contienen a un conjunto de ellos. En principio, el nivel de gobierno que tiene a su cargo la gestión, al menos en teoría, debería ser cuidadoso en la administración de esos recursos financieros ya que la ineficiencia -reflejada, por ejemplo, en una mayor cantidad de docentes que los que debería haber en función de la cantidad de alumnos de la localidad o región- derivaría en una insuficiencia de dinero para afrontar, en este ejemplo, la nómina salarial.

Sin embargo, éste no ha sido siempre el caso, aun en sistemas que se han considerado emblemáticos en la descentralización municipal en la región (Vargas y Peirano, 2002). Esto podría deberse a diversos factores. Entre ellos, es posible intuir que el órgano descentralizado se despreocupa del problema por no haberlo asumido como propio; o que, por experiencia, *sabe* que en última instancia el nivel de gobierno central recurrirá a su auxilio en caso de necesidad; o que el diseño de las transferencias no prevé un esquema de incentivos por el cual ese órgano pueda hacerse de las ganancias de la mayor eficiencia.

## **V. 2. LA ASIGNACIÓN A LAS ESCUELAS**

Hay dos formas generales dentro de las que se podrían incluir los distintos métodos de asignación de recursos: la burocrática y la de mercado. En la primera, es la autoridad central -por medio de procedimientos administrativos- la que define los criterios y demás parámetros de los recursos financieros y reales. En la segunda, el sistema educativo se asemeja a un mercado de bienes o servicios en el que la descentralización es total. La escuela recibe recursos en función de los alumnos y sus características (nivel de estudios, por ejemplo) y decide cómo aplicarlos en las distintas dimensiones: currículo, política de admisión de alumnos y docentes, etc. (Levačić, 2000). En el medio hay formas híbridas como los cuasi mercados en los que, según las características deseadas, se regula el sistema (o partes del mismo) y se asignan recursos por capitación.

### ***Los recursos por el lado de la oferta***

En la región, el modelo dominante es el primero: los recursos son provistos y solventados, básicamente, en forma directa por las respectivas administraciones educativas (centralizadas o no). En función de parámetros físicos, organizacionales y/o pedagógicos se definen los recursos humanos de cada escuela. Esta información indica el límite máximo de personal docente y directivo que pueden incorporar los establecimientos para una cantidad dada de alumnos. En general, las magnitudes y combinaciones establecidas constituyen estándares que deben ser respetados y aplicados, al menos en teoría, en forma pareja y similar (esto es, ante similar cantidad de alumnos, los recursos humanos asignados a las escuelas no deben presentar dispersiones *significativas*).

Así, implícitamente, las pautas sobre organización vigentes definen una tecnología determinada de producción del servicio educativo. En algunos de nuestros sistemas educativos suele señalarse que los establecimientos no pocas veces se alejan de las regulaciones y logran filtrar la aprobación de una mayor cantidad de cargos docentes que la legalmente permitida. Más allá de que esto sea efectivamente

así, lo cierto es que, en no pocos casos, la dotación de recursos humanos de las escuelas difiere de la que surge de la aplicación de esas normas. Ya sea: a) porque el sistema es dinámico, b) por la dificultad de realizar un seguimiento exhaustivo de la correspondencia entre la matrícula, la normativa (cuando existe) y la cantidad de docentes o, c) porque cuando los organismos de conducción educativa aprueban esas plantas consideran cada situación en particular y flexibilizan su instrumentación, el hecho es que, a veces, la realidad dista de corresponderse con los parámetros definidos por los criterios en cuestión.

Cabe comentar que también se presentan situaciones opuestas a la señalada: se observan promedios de alumnos por docente o por clase mayores a los pautados por la normativa o los criterios vigentes o deseables pedagógicamente. Generalmente, esto sucede en escuelas consideradas de excelencia por la comunidad en las que los padres pujan por inscribir a sus hijos en esos establecimientos o en aquellas que, independientemente de su calidad, forman parte de una oferta escasa o, simplemente, única.

*- El problema de la eficiencia y alternativas para resolverlo*

En síntesis, sea por exceso o por defecto, la estructura de recursos humanos de las escuelas no siempre coincide con la cantidad de docentes que, supuestamente, debería existir en función de su matrícula. Cuando la primera de las situaciones es la que tiene lugar, es decir, cuando la nómina docente es superior a la determinada, se está en presencia, claramente, de un problema en la asignación eficiente de los recursos. Este hecho, entre otros, suscita buena parte de las controversias entre los administradores gubernamentales.

En primer término, debe destacarse que, cuando esto sucede, necesariamente más tarde o más temprano, se presentará una tensión en aquellos sistemas donde los recursos que se reparten entre los distintos niveles de gobierno para el sostenimiento de las escuelas, se transfieren sobre la base de la cantidad de alumnos o medidas similares. Como se podrá intuir, si el financiamiento se calcula sobre la base de la cantidad de alumnos, por ejemplo, y se estiman indicadores de ocupación de alumnos por curso, entonces, cuando esos estándares no se siguen, si el dinero resulta insuficiente, *alguien* debe proveerlos. Con más razón se produce esa tensión -sea el sistema educativo centralizado o no- cuando los recursos se transfieren en función de la oferta (es decir, según la cantidad de docentes del establecimiento).

La experiencia señala que apelar a la eficiencia es más sencillo que alcanzarla. Factores culturales, sociales y hasta políticos suelen dificultar los ordenamientos de las plantas docentes.

Sin embargo, estas mejoras no suponen cambios de índole estructural. A diferencia de otras propuestas de reforma educativa (tales como la introducción de mecanismos de mercado en la asignación de recursos), esto no significa la promoción de un cambio exógeno al sistema: es decir, a partir de presiones por fuera del mismo. En general, se trata de aspectos sobre los cuales no hay normativa y, cuando la hay, o no se cumple o resulta inadecuada. En el actual contexto regulatorio de la región, la modificación de estas cuestiones difiere totalmente de propuestas que implican o derivan en un abandono de la acción estatal.

Además, la mayor parte de los cambios o correcciones atañen a procesos que deberían ser fácilmente monitoreables desde la propia administración educativa. En este orden de ideas, no se requiere de un operativo especial ni de la movilización de todo el sistema en pos de la introducción de estas mejoras.

Derivado de lo anterior, el único cambio de actitud que exige encarar un proceso de efficientización es el de la decisión de emprender el cambio por parte de los diversos actores involucrados con el seguimiento de la asignación de recursos. En otras palabras, no se está aludiendo a transformaciones al interior de la escuela (aunque en no pocos aspectos eso sería deseable) o de la interacción de docentes y alumnos, etc. que se encuentran entre las cuestiones más complejas, medulares y difíciles de hacer operativas en las reformas educativas.

Ahora bien, si los problemas hallados son tan sencillos de revertir, entonces, para dilucidar los motivos por los cuales los cambios no se realizan, se deben repasar, más no sea mínimamente, las cuestiones que tornan dificultosa la reversión de las ineficiencias, cuando estas existen.

En primer lugar, el hecho de que en no pocas áreas no se trabaje para lograr mejoras en la eficacia y eficiencia de los procesos en los que intervienen responde, probablemente, a una visión inercial de la organización: las cosas se hacen y continuarán haciéndose así porque siempre se han hecho de esta manera. Por eso, al no visualizarse el problema, no se perciben y, en consecuencia, no se discuten, posibles alternativas de acción.

En segundo lugar, las dificultades e ineficiencias no son observables a simple vista. Aunque resulte increíble, gran parte de los esfuerzos que se realizan cuando se estudia el gasto sectorial con mayor detalle que las tradicionales aperturas presupuestarias, se vuelca a construir o consistir información que se cree disponible o procesada.

En tercer lugar y, probablemente el motivo más importante, en un sector donde el 90% de sus recursos se destina a la contratación de personal, la sola alusión a su eficiencia se percibe como una eventual prescindencia del mismo. Como es sabido, éste es un tema tabú. Lamentablemente, el debate sólo discurre entre alternativas extremas sin reparar que en sistemas con necesidades de expansión y mejora en su calidad, de lo que se trata es de aprovechar los recursos disponibles y no de minimizarlos.

### ***Los recursos por el lado de la demanda***

La teoría económica tradicional justifica la intervención del Estado en la educación principalmente por los efectos positivos que ésta genera para la sociedad, es decir, aquellos que van más allá de los beneficios privados que obtiene el individuo que se educa. La racionalidad de la intervención estatal se centraría en que el mercado, por sí sólo, no es capaz de proveer este tipo de bienes de naturaleza cuasi o semi pública en la cantidad socialmente deseable, sino que tenderá a suministrar una cantidad menor. En efecto, no hay por qué esperar que los padres decidan enviar a sus hijos a la escuela debido a los beneficios sociales que ésta genera ni tampoco que el sector privado contemple esos beneficios sociales -que no forman parte de la demanda que enfrenta- al decidir la cantidad de educación que ofrecerá.

Pero la economía no ofrece respuestas unívocas en lo que se refiere a la naturaleza y el alcance de la intervención del gobierno en la educación. Así, en teoría, el Estado tiene opciones tanto en materia de financiamiento (éste puede ser parcial o total) como, especialmente, en la modalidad de prestación (pública - privada) y de asignación de los recursos al sector.

Hay tantos argumentos a favor como en contra de la provisión estatal o la que podría realizar el sector privado. Mientras los motivos que fundamentan la introducción de mecanismos de mercado se sustentan en la ineficiencia de la provisión estatal y la inequidad de los sistemas escolares (cuya provisión mayoritaria es del Estado), quienes se oponen a la mercantilización del sector educativo, se remiten a las llamadas fallas del mercado (imposibilidad de garantizar los beneficios externos de la educación que aseguren el óptimo de rentabilidad social, información imperfecta, etc.) y la inequidad de los mecanismos de mercado.

Respecto de esta última, si se dejara librada la provisión del servicio educativo al sector privado, por razones que le son inherentes, se orientaría a maximizar sus beneficios. En educación, quienes posibilitarían este objetivo, son los alumnos más fáciles de educar (es decir, aquellos a quienes resultaría menos costoso proveer el servicio). Esto es natural y no debería suponer ninguna sorpresa: es la esencia del sistema capitalista. Precisamente para prevenir este tipo de situaciones es que se argumenta a favor de la intervención estatal.

Por otra parte, dentro de esta lógica, el rol del Estado tiene un límite: el de sus propias "fallas". Así como su intervención se justifica porque el mercado falla, deja de considerarse conveniente si no provee una solución mejor a la del mercado. En este marco surgen una serie de argumentos que intentan demostrar que el remedio es peor que la enfermedad.

En el caso concreto de la educación, la respuesta a las "fallas del Estado" vino de la mano de propuestas tendientes a: a) mantener el principio de financiamiento público para prevenir problemas de equidad y, b) al mismo tiempo, incorporar elementos que *imitan* al mercado para proveer incentivos a los docentes y las escuelas en orden a hacerlos más eficientes y capaces de rendir cuentas a la sociedad.

En este marco surgieron algunas propuestas e intentos de reformas, como las del pago por resultados a los docentes que no prosperaron. Aceptadas en teoría pero rechazadas en la práctica, las estructuras salariales docentes basadas en el desempeño enfrentaron los problemas comunes de la medición de la productividad en el sector servicios. Además, no contemplaron que el *mercado* educativo difería de otros sectores en aspectos tales como que lo que se requiere en las escuelas es la cooperación y no la competencia por un premio, que la productividad en la clase no es fruto sólo de la contribución individual de un docente sino de un grupo de ellos (v.g. los que lo precedieron), etc.

Con más fuerza que estos intentos de aplicación de contratos de incentivos apareció el concepto de los "cuasi mercados". Se trata de arreglos institucionales intermedios entre el Estado y el mercado que combinan el financiamiento estatal -y los controles burocráticos que necesariamente lo acompañan- con los enfoques que promueven la competencia entre escuelas.

Para quienes no están acostumbrados al análisis económico, señalemos que estas propuestas reflejan en forma consistente, la lógica del discurso neoclásico. Así, en esta versión de la asociación o aplicación a la educación de las reglas de juego del mercado, "las instituciones eran corporaciones, los docentes eran productores, los estudiantes eran consumidores y el sistema educativo era un mercado nacional o global" (Marginson, 1997).

Levin (2000) argumenta que no es posible concluir qué sistema es mejor: si uno orientado hacia el Estado o uno hacia el Mercado. En palabras del autor, dado el fuerte contenido ideológico que ha caracterizado al debate que suscitaron esas ideas, esto parecería depender de las "prioridades o preferencias de audiencias particulares por resultados particulares". En última instancia, los valores, etc. de cada individuo son los que inciden para que se incline por uno u otro sistema. En razón de la falta de acuerdo, ese autor propone un esquema de análisis de las propuestas y experiencias existentes para disponer (y ordenar), al menos, la discusión sobre la base de algún denominador común. Ese esquema se basa en las implicancias que pueden tener en cuatro dimensiones: Eficiencia, Equidad, Libertad de elección y Cohesión social.

Ninguna de ellas es superior a la otra. Aún más, la atención focalizada o primacía que los analistas le otorgan a algunas de ellas sin considerar los efectos sobre el resto es, en esencia, la fuente de los desacuerdos y la que explicaría por qué la misma evidencia cuantitativa puede generar conclusiones tan divergentes (Levin, 2000; McEwan, 2000). Esto no sólo sucede con nuestro sistema de valores. Son las propias políticas educativas o las propuestas de reforma las que pueden derivar en tensiones entre esos criterios haciendo que nuestras opiniones se vuelquen en uno u otro sentido. Así, por ejemplo, es clásico el conflicto existente entre las dimensiones de eficiencia y equidad: una política que persigue la primera puede impactar negativamente en la segunda (y viceversa). Del mismo modo, la ampliación de la libertad de elección podría llegar a afectar la cohesión social (y viceversa) (McEwan, 2000).

Ante esto, una vez más, quizás el curso de acción más aconsejable sea la reflexión, el análisis empírico de cada una de estas dimensiones y, probablemente recién ahí, la comparación de las ventajas de uno u otro sistema de asignación de recursos.

Entre la centralización estatal y la mercantilización de los sistemas educativos existe una amplia gama de acciones pasibles de ser probadas. Tanto desde un punto de vista teórico como fáctico, parecería que ninguno de esos extremos conduce a la resolución de los problemas pendientes en el sector. En perspectiva, el aporte de las discusiones alrededor de esos ejes estaría dado más por su interés didáctico que por otra cosa. Claro que relegar la riqueza de los debates a una mera cuestión pedagógica de transmisión de virtudes y dificultades es subestimar su contribución. Precisamente, las críticas y sus respuestas son las que, paulatinamente, van orientando las propuestas híbridas de cursos de acción.

## COMENTARIOS FINALES: A MODO DE PUNTEO PARA LA DISCUSIÓN

1. Sintéticamente, en la región, a) el esfuerzo financiero 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.

2. Desde la perspectiva de los plazos previstos para el cumplimiento de los compromisos en materia de escolarización primaria asumidos por los gobiernos para el año 2015, el panorama no parece demasiado auspicioso para algunos países de la región, que aún se encuentran lejos de la meta de que todos los niños y niñas completen su educación primaria. Sin embargo, una mirada a las tendencias en la escolarización abre un espacio a otras interpretaciones posibles de esos mismos indicadores.

En los países en desarrollo -incluyendo a los de la región- durante la segunda mitad del siglo veinte, la tendencia histórica ha sido hacia la universalización en el acceso y en la terminación de la escuela primaria. La mayor parte de los países de América Latina y el Caribe ha logrado escolarizar a la mayoría de los niños pero, en varios, como se observó, sigue siendo amplia la brecha entre los niños que acceden a la escuela primaria y aquellos que logran terminar ese nivel educativo. Ahora bien, estudios recientes dan cuenta de que el ritmo de expansión de la escolarización en los países en desarrollo durante los últimos treinta a cincuenta años prácticamente no tiene precedentes: en comparación con los países desarrollados, muchos de los cuales necesitaron ciento cincuenta años para escolarizar a la mayoría de los niños, una gran cantidad de países en desarrollo lo habrán logrado en la mitad de ese lapso de tiempo o, menos.

Clemens (2004) analiza la velocidad de transición desde niveles bajos hacia niveles altos de escolarización durante fines del siglo diecinueve y principios del siglo veinte, para un grupo de países entre los que se encuentran los actualmente más desarrollados (en aquella época, estos mostraban tasas de escolarización comparables a las de muchos países pobres en la actualidad) y encuentra que les tomó alrededor de 41 años avanzar desde un nivel “bajo” hacia uno “alto” de escolarización (estando denotados los niveles “bajo” y “alto” por una escolarización que representa el 75% y el 90%, respectivamente, de la tasa mundial máxima de escolarización de la época). Al realizar cálculos equivalentes para un país “típico” (rico o pobre) entre 1960 y 2000, encuentra que a éste le toma alrededor de 28 años lograr esa transición, es decir, alrededor de un 30% menos de tiempo que antes de 1914.

Es interesante notar, además, que cuando varios de los países actualmente más desarrollados hicieron de la educación primaria universal una meta de desarrollo, ya eran más ricos que numerosos países en desarrollo en la actualidad y la proporción de población con nivel primario completo en ese momento era, en la mayoría de los casos, menor al 50% del total (v.g., entre otros, Gran Bretaña, en 1870, tenía un 15%; Estados Unidos, en 1852, un 42%, Japón, en 1886, un 24% y Francia, en 1882, un 51%).

Informes internacionales recientes sugieren que son numerosos los factores que explican por qué algunos países experimentan un crecimiento educativo más rápido que otros. Al respecto y, centrando la atención en los factores manejables desde la propia esfera de acción de la política educativa, se señalan, entre otros, la expansión de la demanda de escolarización impulsada por la educación de las madres; la reducción de costos directos e indirectos para las familias -por ejemplo, a través de la eliminación de aranceles y cuotas-; la expansión de la oferta -más escuelas-; la mejora en la calidad de la educación, entre otras vías a partir de la mejora en la formación docente; la provisión de ofertas específicas para grupos en riesgo, etc. (UNESCO, 2002, 2003/2004, 2005a, 2005b).

Otros estudios, entre ellos los de Clemens (2004) o Bils y Klenow (2000) hacen hincapié en las similitudes en los caminos de crecimiento de la escolarización entre países, más que en las diferencias encontradas. Sobre la base del análisis de la evidencia empírica se sugiere que, mientras que las características de un país -incluyendo las que atañen a las políticas públicas y educativas en particular- afectan fuertemente el momento en que comienza el ascenso hacia tasas altas de escolarización, sólo tienen un efecto limitado sobre el ritmo que presentará ese aumento en la escolarización en el largo plazo. El desarrollo de la economía y la acumulación de un acervo o stock de población adulta educada aparecen, en un conjunto de estudios, como algunos de los principales determinantes de la tasa de crecimiento de la escolarización en el largo plazo, no sólo para los países en desarrollo sino, también, en el transcurso del proceso de desarrollo de los países ricos o más desarrollados en la actualidad. Desde esta perspectiva, la estrategia de desarrollo de un país ocupa un lugar clave entre los determinantes de la escolarización, mientras que las políticas educativas pueden ayudar, dentro de ciertos límites.

En este sentido, resulta interesante mencionar el caso de Indonesia, que se destaca por su acelerado ritmo de aumento en la escolarización primaria. Según Duflo (2001), las inversiones masivas en infraestructura escolar tuvieron un fuerte impacto, no sólo en la escolarización sino, también, en los salarios permanentes de los trabajadores en ese país. Desde una visión cautelosa, Clemens (2004) se pregunta cuál hubiera sido el impacto de esas inversiones, en los salarios y en los incentivos de las familias para escolarizar a sus hijos, de no haberse producido un período de estabilidad política y un desempeño económico sobresaliente durante las décadas de los años setenta y ochenta.

Sea como fuere e, independientemente de la intensidad en el ritmo de crecimiento en el acceso a la educación primaria que tengan los países, en todos ellos aquél se torna más lento cuando se encuentran cerca de alcanzar la escolarización primaria universal. Esto significa que las tasas de mejora en el acceso y terminalidad de la educación primaria dependen del punto de la curva de escolarización en que se encuentra un país. Se sabe que, una vez que alrededor del 90% de los niños se encuentran escolarizados, es más difícil lograr la escolarización del último tramo de población, en el que predominan la proveniente de áreas rurales, urbano marginales, minorías étnicas, o población en condiciones de pobreza extrema (UNESCO, 2003; Vandermoortele, 2000). Cabe resaltar que, dos de cada tres países de América Latina y el Caribe, se encuentran en este tramo.

**3.** Las administraciones educativas no han sido ajenas a los avatares fiscales, organizacionales, etc. del resto de la Administración Pública a la que pertenecen. Por eso, a pesar de su especificidad, hasta el presente el sistema educativo no se diferenció, en esencia, de las características y vicisitudes de la evolución del aparato estatal en su conjunto. En lugar de que este último sea el resultante de la agregación de las dinámicas de sus componentes (v.g. educación, salud, seguridad, etc.), cada uno de ellos se adaptó a una dinámica de orden más global y, generalmente, sujeta a la restricción de recursos.

Esta última ha jugado un rol de significativa importancia en el financiamiento sectorial. Las limitaciones al gasto imponen un patrón similar al comportamiento presupuestario de los distintos subsectores. Pero cuando se indaga un poco más, se observa que ese denominador común también se verifica en los déficit de la administración, organización y gestión de los recursos humanos y materiales de buena parte de los sistemas educativos. Y el vínculo de estos ítems con la cuantía del gasto ya es un poco más discutible.

La educación es un servicio en el que la demanda debería tener un rol fundamental en la generación de la oferta. Sin embargo, existen procesos que no encuentran sustento técnico (tales como el sostenimiento de algunos establecimientos, la apertura de nuevos grupos de alumnos, el nombramiento de determinados puestos, la realización de cursos de capacitación prácticamente sin docentes, etc.) que nos llevan a pensar que se espera que la oferta genere su propia demanda. Y de ahí a la creencia generalizada de que el sector es inherentemente ineficiente, sólo media un paso.

En síntesis, en la ecuación de la equidad de la educación, la incógnita de los recursos necesarios sólo es posible hallarla cuando se conoce el resultado de la incógnita referida a las políticas, acciones y proyectos concretos que permiten alcanzarla. El interrogante que correspondería plantearse no es (sólo) cuánto dinero se necesita sino qué políticas hay que llevar adelante y, derivado de esto, cuál es su costo y los recursos necesarios para ellas. Esto permitiría a su vez, avanzar en la arista cualitativa de la magnitud de recursos señalada más arriba. Por lo demás, estas cuestiones son las que permiten afirmar que las estimaciones disponibles para la región son sólo un piso.

**4.** La eficiencia, más que otras cuestiones, ha sido el eje de las controversias durante décadas. Pero ésta no es unidimensional y las preocupaciones giran en torno a aspectos tan diversos como el o los niveles educativos en los que habría que focalizar el esfuerzo, los insumos que producen mejores resultados y el modo en que se combinan; es decir, las proporciones técnicas (v.gr. la relación alumnos por docente, etc.), entre otros.

En este sentido, promover procesos costo-efectivos y evaluar aquellas dimensiones donde es posible introducir mejoras y un mayor aprovechamiento de los recursos permitiría que se emplee al propio gasto educativo como fuente de financiamiento. Paradójicamente, si el sector lograra captar para sí esos recursos, habrá sido una *suerte* haber contado con esas ineficiencias. Por el contrario, si no permanecen en el sistema, más que para potenciar y mejorar las reformas o cualquier otro tipo de acción educativa de la región -y, por esta vía, contribuir a mejorar la equidad de la prestación del servicio- sólo servirán para el ajuste de las cuentas fiscales.

Desde la perspectiva de la formulación de políticas no se podría impugnar como menor al curso de acción cuyo horizonte fuera el de: a) eliminar el nivel de ineficacia de la parte atribuible o endógena al sistema educativo y, b) mantener o aumentar el gasto educativo. En este sentido, si bien la disminución del grado de ineficacia no se traduce en una mayor asignación de recursos monetarios al sector, significa un menor desperdicio de los que actualmente se le destinan. Desde este punto de vista, la superación de este problema, tendría un efecto similar al de un aumento en la magnitud de la inversión educativa. Lo cual, como se sabe, no es poca cosa.

Lamentablemente, la restricción de recursos ha calado tan hondo que los análisis de costo-efectividad han sido sustituidos por análisis de costos *a secas*. Y ello, cuando se hacen. En los sistemas educativos, lo dominante son los estudios de efectividad o de costos, pero, por separado. A partir de lecturas simplificadoras de la realidad, suelen recomendarse cantidades de insumos -y la respectiva asignación de recursos monetarios para sostenerlos- con independencia de objetivos, metas físicas, etc. Cabe aclarar que si las lecturas son economicistas, no se debe al lenguaje empleado sino a la utilización parcial e incorrecta de una lógica que, bien aprovechada puede, por ejemplo en el tema que estamos discutiendo, generar mayores recursos para la educación.

El tratamiento aislado de la efectividad puede tornarse impracticable por falta de realismo financiero. Pero la focalización exclusiva en los costos puede significar, si no un total derroche de recursos, un desperdicio significativo si es que se asignan en forma insuficiente. Al menos en el sentido

de que una política pública es ineficiente si es ineficaz aun cuando se hubieran respetado y seguido los parámetros *pertinentes* en la asignación de recursos.

Este aspecto suele soslayarse cuando se juzgan políticas públicas -particularmente las sociales y, en lo que a nosotros respecta, las educativas-. En definitiva, de lo que se trata es de indagar hasta qué punto la propia limitación en los recursos que se asignan a una acción no constituye una suerte de condicionamiento a su eficiencia.

**5.** En materia de asignación de recursos, los funcionarios de las carteras económicas suelen dudar del desempeño, sino de sus pares educativos, al menos sí de los sistemas escolares que administran. Por su parte, quienes están al frente del gobierno de la educación, suelen adicionar a la complejidad de gestionar esos sistemas, las dificultades en su financiamiento.

Esta insatisfacción recíproca no es reciente, no es patrimonio exclusivo de la región, ni está necesariamente vinculada a la holgura o restricción fiscal. Más allá de las tensiones propias de la gestión, esas demandas mutuas reflejan sendas preocupaciones por la preeminencia de dos de los diferentes valores que sustentan las políticas públicas: la eficiencia y la equidad. En general, los reclamos hacendísticos giran en torno a la primera y los educativos se basan en la segunda.

No obstante esta tradicional dicotomía, hay más puntos en común de lo que parecería a primera vista. En primer lugar, ambos comparten la exigencia de atender necesidades. Así, por ejemplo, los primeros, deben preservar o alcanzar el equilibrio presupuestario, según el caso y, los últimos, deben procurar el acceso a una educación de calidad a toda la población en edad escolar. Naturalmente, como miembros de un mismo gobierno (y sociedad), ninguno de esos objetivos les es o debería ser ajeno pero, desde una perspectiva estrictamente sectorial, sus responsabilidades inmediatas derivadas de sus propias funciones se circunscriben a dedicarse a ellos independientemente de los objetivos del otro.

En segundo lugar, y si se da crédito a la teoría del capital humano, todo lo que se haga en educación repercutirá, en el largo plazo, en el desempeño económico. Por supuesto, esto se limita a la parte que le corresponde a la incidencia de la escolarización en el crecimiento. Además, naturalmente, no debe soslayarse el posible impacto del comportamiento de las diferentes variables económicas que pueden, incluso, neutralizar el efecto de esa inversión pasada. Porque, y esto suele pasarse por alto, también atendiendo a esa teoría, parte de la potencial recaudación tributaria se debe a viejas decisiones de inversión en educación.

En tercer lugar, el desempeño escolar también depende del contexto socioeconómico en el cual la educación tiene lugar. En tanto en el segundo punto situaba al orden de causalidad desde la educación hacia la economía, aquí sería desde esta última hacia la primera. Sin embargo, en tanto la incidencia del proceso anterior es mediata, el impacto, aquí, es inmediato, cotidiano. Independientemente de la responsabilidad que le cabe a la escuela como tal para superar ese eventual déficit, el ambiente en el que se desarrolla no le es inocuo. En lo que aquí interesa, si el equilibrio fiscal es un requisito de la estabilidad de las variables macroeconómicas, por esa vía estaría condicionando, también, el desempeño de los sistemas educativos.

En cuarto y último lugar, pero no menos importante, abarcando los anteriores puntos pero con características analíticas que tienen entidad propia, procurar la eficiencia en el uso de los recursos destinados a la educación puede, también, promover la equidad y, viceversa, la mejora de esta última puede impactar positivamente en la primera.

**6.** 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 “la prioridad a la educación en las estrategias de desarrollo estuvo siempre basada en el argumento según el cual ella es la única variable que afecta simultáneamente la equidad social, la competitividad económica y el desempeño ciudadano.” (Tedesco, 1998). En otras palabras, 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.

**7.** En la medida que la tecnología disponible sea la actual, resulta difícil imaginar un sistema educativo en que las asignaciones de recursos se orienten de otra forma que la vigente. El punto no es la nómina salarial vs. la inversión real o vs. libros y materiales didácticos, etc. sino el aporte de cada uno de esos factores al logro de los objetivos buscados.

No obstante, resulta natural que los estudios y propuestas giren en torno al gasto en personal: su magnitud y el rol que cumplen los docentes, los distingue como el eje de las investigaciones y propuestas. A pesar de las numerosas similitudes que aún subsisten, los países de la región han ido experimentando, paulatinamente, algunos cambios: las nuevas carreras magisteriales en México y Colombia, el sistema de incentivos a las escuelas en Chile, la disminución de las brechas salariales entre Estados en Brasil, son algunos ejemplos de esto.

El denominador común es la búsqueda de mecanismos monetarios que mejoren el desempeño docente. Como se puede ver, no hay una fórmula única. Los debates sobre incentivos en educación no

son nuevos y el estado del arte sobre los cursos de acción es, más bien, limitado. Además, en general, son aceptados en teoría, pero rechazados en la práctica

Más numerosos que los cambios en la administración docente han sido las modificaciones en la macro-asignación de los recursos. La tendencia descentralizadora de la región obligó a (re)plantear las relaciones financiero-educativas entre los diferentes niveles de gobierno en los países en los cuales esas experiencias tuvieron lugar.

La mayoría comparte el intento de automatizar la distribución de los recursos nacionales. El aspecto a resaltar aquí es la introducción de reglas de juego conocidas y transparentes. Esta deseable predictibilidad tiene, como contrapartida, que se continúa vinculando (aún más) la evolución de los recursos sectoriales a las principales variables macroeconómicas. Hasta ahora, ese patrón no ha sido modificado y el cambio parecería que deberá buscarse más por el lado de la decisión política de declarar y concretar la centralidad de la educación que por el lado de la economía.

Ahora bien, más allá de los nuevos ordenamientos, la existencia de asignaciones adicionales a esas transferencias para financiar acciones de política educativa, serían un indicio: a) por un lado, de la insuficiencia de los recursos remesados por esas vías para garantizar la prosecución de determinadas acciones (por ejemplo, políticas compensatorias, infraestructura, libros, capacitación docente, materiales didácticos, etc., según el caso) y, b) por el otro, la necesidad de los gobiernos centrales de direccionar y apoyar monetariamente las políticas educativas, a pesar del discurso y las prácticas descentralizadoras (en general, estas últimas suele estar acompañadas de re-centralizaciones de algún tipo).

Interesantemente, el vínculo entre los diferentes niveles de gobierno no supuso medidas que impriman una mayor eficiencia al gasto. De algún modo, es como si se esperara que la restricción de recursos y la existencia de esas (nuevas) instituciones operasen en esa dirección en forma automática. La experiencia estaría indicando que no es mucho lo que se puede alentar por esa vía.

Los factores que influyen en eso son numerosos. Y, aquí, es indiferente si el gobierno de la educación es centralizado o descentralizado. Por un lado, no son pocos los aparatos estatales cuya capacidad de gestión y, por lo tanto, de control, se encuentran debilitados. Asociado a esto, prácticamente son inexistentes los sistemas de información que vinculan el gasto educativo con lo que realmente sucede en las escuelas.

El déficit y, a veces, el desconocimiento son tales que a pesar de las apelaciones a la eficiencia, las discusiones presupuestarias giran sólo en torno al eventual incremento de la asignación; nunca se discute en su totalidad. Es decir, los recursos actuales más los requerimientos adicionales. Probablemente, ninguna de las partes involucradas en esas discusiones -los ministerios de economía y educación- podría sostener un análisis empírico acabado sobre ello. Esto explicaría, en parte, que sólo se discuta el diferencial; en el sector conviven la insuficiencia en la magnitud y la ineficiencia en la asignación. Por supuesto, no debe descartarse la lógica de las organizaciones burocráticas, predominante en la administración pública: la inercialidad es dominante y la proyección del presupuesto futuro sobre la base del anterior -salvo contingencias críticas- es la norma que, hasta ahora, no se ha podido eludir.

Por eso, a pesar de los avances e intentos de reforma de las instituciones financieras que regulan la asignación de recursos a las escuelas y entre niveles de gobierno, los cambios siguen revistiendo un carácter insuficiente. En algunos casos, porque se han limitado a reasignar los recursos...que existen. En otros, porque lo que se reforma por un lado, se lo atenúa por el otro. En todo caso, lo que parecería indudable es que todavía queda pendiente la necesidad de mayor financiamiento para ampliar la cobertura educativa con calidad.

## BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Bils, Mark y Klenow, P. (2000): "Does Schooling Cause Growth?", en *American Economic Review*, 90.
- Card, D. y Krueger, A. (1992): "Does school quality matter? Returns to education and the characteristics of public schools in the United States" en *Journal of Political Economy* 100.
- Carnoy, M y de Moura Castro, C. (1996): *¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina?* Documento presentado al seminario sobre reforma educativa del BID, Buenos Aires.
- CEPAL (2005): *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile, Chile.
- CEPAL (2006): *Desafíos Económicos y Sociales de América Latina y el Caribe: en busca de una agenda de desarrollo*. Presentación del Secretario Ejecutivo J.L. Machinea en la Reunión Anual de Planeamiento Estratégico – IICA – San Juan de Costa Rica, octubre. Disponible en: [www.eclac.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/noticias/paginas/8/13958/P13958.xml&xsl=/de/tpl/p18f.xsl](http://www.eclac.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/noticias/paginas/8/13958/P13958.xml&xsl=/de/tpl/p18f.xsl) - 76k.
- CEPAL-UNESCO (2005): *Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe*. Seminarios y Conferencias N° 43. Santiago de Chile.
- Clemens, M. (2004): *The Long Walk to School: International Education Goals in Historical Perspective*. Working Paper 37. Center for Global Development, Washington, DC. March 16. Disponible : [http://www.cgdev.org/docs/cgd\\_wp037.pdf](http://www.cgdev.org/docs/cgd_wp037.pdf)
- Duflo, E. (2001): "Schooling and labor market consequences of school construction in Indonesia: Evidence from an unusual policy experiment", *American Economic Review*, 91 (4):795-813.
- Duro, L. y Agio, C. (2004): *La inversión en educación en Argentina: desafíos y alternativas para el financiamiento*. MECyT, Buenos Aires, mimeo.
- Fortune, J.C. (1993): "Why production function analysis is irrelevant in policy deliberations concerning educational funding equity" en *Education Policy Analysis Archives – Vol.1, N° 11* , en <http://epaa.asu.edu/epaa/v1n11.html>
- Grissmer, D.W., and Kirby, S.N. (1987): *Teacher Attrition: the Uphill Climb to Staff the Nation's Schools*, The Rand Corporation, Santa Monica, CA.
- Hanushek, E. et al (1994): *Making schools work: Improving performance and controlling costs*. The Brookings Institution, Washington DC. EEUU.  
<http://www.eclac.org/publicaciones/>  
[http://www.unicef.org/evaldatabase/files/Global\\_2000\\_Absorbing\\_Social\\_Shocks.pdf](http://www.unicef.org/evaldatabase/files/Global_2000_Absorbing_Social_Shocks.pdf)
- Hernani-Limarino, W.(2005): "Are teachers well paid in Latin America and the Caribbean? - Relative wage and structure of returns of teachers". En *Incentives to improve teaching – Lessons from Latin America*. Vegas, E. ed. The World Bank, Washington D.C.
- IPEE-UNESCO (2006): *Estudio sectorial en educación*. Mimeo, Buenos Aires.
- Levačić, Rosalind (2000): "Linking resources to learning outcomes" en Marianne Coleman and Lesley Anderson (ed): *Managing finance and resources in education*. University of Leicester, Paul Chapman Publishing.
- Levin, H. (2000): *A Comprehensive Framework For Evaluating Educational Vouchers*. Occasional Paper N° 5, National Center for the Study of Privatization in Education, Teachers College, Columbia University, New York. Disponible en <http://www.tc.columbia.edu/NCSPE>
- Liang, X. (2000): *Teacher Pay in 12 Latin America Countries: How does teacher compare to other professions? What determines teacher pay? Who are the teachers?* LCSHD Paper Series N° 49. Department of Human Development. The World Bank. Washington DC.
- Marginson, S. (1997): *Markets in education*. Allen & Unwin. Australia.
- McEwan, P. (2000): "Propuestas alternativas a la asignación estatal de recursos". En Morduchowicz (org.): *Equidad y Financiamiento y Asignación de Recursos en Educación*, IPEE-UNESCO, Buenos Aires.
- Morduchowicz, A. (2005): *Las instituciones financieras de los sistemas educativos*. Fundación Centro de Estudios en Políticas Públicas-Fundación Adenauer, Buenos Aires, en [http://www.fundacioncepp.com.ar/pdfdocs/181\\_pub10\\_instfinan.pdf](http://www.fundacioncepp.com.ar/pdfdocs/181_pub10_instfinan.pdf)
- Odden, A y Kelley, C. (1997): *Paying teachers for what they know and do. New and smart compensation strategies to improve schools*. Cowen Press, California. EEUU.
- OECD-UNESCO (2002). *Financing Education –Investments and Returns. Analysis of the World Education Indicators. 2002 Edition*, OECD-UNESCO. Paris. Disponible en [www.uis.unesco.org/TEMPLATE/pdf/wei/WEI\\_2002\\_en.pdf](http://www.uis.unesco.org/TEMPLATE/pdf/wei/WEI_2002_en.pdf)

- Picus, L. (1992): "Using incentives to promote school improvement" en A.Odden (ed). *Rethinking school finance. An Agenda for the 1990s*. The Jossey-Bass, Inc.Pub. EEUU
- Santiago, P. (2002): *Teacher demand and supply: improving teaching quality and addressing teacher shortages. A literature review and a conceptual framework for future work*. Education Working Paper N. 1, OECD December.
- Stinebrickner, T. R. (1999): *The Reasons that Elementary and High School Teachers Leave Teaching: An Analysis of Occupational Change and Departure from the Labor Force*. Research Report, University of Western Ontario.
- Tedesco, J. C. (1998): "Desafíos de las reformas educativas en América latina" en *Propuesta Educativa N° 19*. Buenos Aires, Argentina.
- UNESCO (2001): *Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE): Primer Estudio Internacional Sobre Lenguaje, Matemática y Factores Asociados para Alumnos del Tercer y Cuarto Grado de la Educación Básica. Informe Técnico*. UNESCO, Santiago, Chile.
- UNESCO (2002): *Education for all Global Monitoring Report 2002*. UNESCO Paris. Disponible en : <http://portal.unesco.org/education/en/>
- UNESCO (2003/4): *Education for all Global Monitoring Report 2003/4*. UNESCO Paris. Disponible en: <http://portal.unesco.org/education/en/ev.php>
- UNESCO (2005a): *Education for all Global Monitoring Report 2005*. UNESCO Paris. Disponible en: <http://portal.unesco.org/education/en/>
- UNESCO (2005b): *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas/CEPAL, Santiago de Chile, Chile.
- UNESCO/OREALC (1992); *Situación educativa de América Latina y el Caribe, 1980-1989*. Santiago de Chile.
- UNESCO/OREALC (2004); *La conclusión universal de la educación primaria en América Latina: ¿estamos realmente tan cerca?*, UNESCO/OREALC, Santiago de Chile.
- UNESCO-UIS (2005): *Compendio Mundial de la Educación 2005 - Comparación de las estadísticas de educación en el mundo*. Instituto de Estadística de la UNESCO, Montreal, Canadá.
- Vandermoortele, J. (2000): *Absorbing Shocks, Protecting Children and Reducing Poverty: The Role of Basic Social Services*. Working Paper, 00-001, EPP, UNICEF, New York, NY. Disponible en:
- Vargas, J. y Peirano, C. (2002): "Escuelas privadas con financiamiento público en Chile" en Wolf, L., Gonzalez, P. y Navarro, J.C., eds (2002).
- Wolff, L., Gonzalez, P. y Navarro, J.C., eds. (2002): *Educación privada y política pública en América Latina*. PREAL-BID, Santiago de Chile, Chile.