

## **Cuánto más se invierte en educación, más factible resulta el crecimiento**

**En general, un año más de escolarización hace que los ingresos de una persona sean un 10% superiores a otra en iguales condiciones**

En la región, el gasto presupuestario en educación no universitaria es muy rígido, al destinarse en promedio un 85%-90% al pago del personal docente y no docente. En un lejano segundo lugar, está la inversión en infraestructura y equipamiento de los locales de enseñanza y, más lejos aún, se ubican los gastos de bienes y servicios. Las consecuencias de la rigidez salarial son la falta de infraestructura, edificios en mal estado, carencia de equipamiento, escasez de materiales didácticos, libros, etc., señaló el economista argentino Alejandro Morduchowicz, ex subsecretario de la Administración de Recursos Financieros y Humanos del Ministerio de Educación, en diálogo con ECONOMIA & MERCADO. A continuación se publica un resumen de la entrevista concedida.

*-¿Cuánto debería invertir cada país en educación en relación con su PIB?*

-Se suele utilizar como estándar una cifra que equivale al 6% del PIB. En ese sentido, Argentina, por ejemplo, aprobó el año pasado una ley que prevé una estrategia de financiación para incrementar la inversión educativa a efectos de llegar a dicho guarismo en el año 2010. Sin embargo, hay países que habiendo cumplido esa meta han visto que los recursos resultan insuficientes para lograr niveles de enseñanza satisfactorios. En el caso de Zimbabwe, el Estado destina el 8% del producto a la educación, pero su estructura económica es tan débil que ese porcentaje debería aumentarse varios puntos si se procura alcanzar un grado aceptable de escolarización. Aunque la tasa del 6% ha sido aceptada en general por la mayoría de los países, me parece que, en buena medida, ese número tiene algunos atributos míticos. En realidad, lo que se requiere es que los gobiernos estimen los costos de la educación del país, es decir qué monto se debería destinar para impartir una enseñanza de calidad a su población en edad de estudiar, y que proporcionen efectivamente los fondos necesarios.

*-¿Cuáles son los países latinoamericanos que están gastando más en educación?*

-Toda la región estuvo invirtiendo más en esa área durante los últimos tres lustros del siglo XX. Según los datos de la Cepal, Argentina, Chile y Uruguay fueron los países con una mayor inversión en educación por habitante. En cambio, si se toman otros indicadores de esfuerzo financiero como, por ejemplo, el gasto público en la enseñanza con relación al PIB, Argentina y Uruguay están lejos de encabezar la tabla de posiciones de América Latina, donde Cuba ocupa el primer lugar (8.5%), seguido a considerable distancia por Panamá (6%), Bolivia (5.5%) y Colombia (5.1%),

siendo el promedio regional de sólo 4%.

*-¿Por qué los países económicamente más avanzados dedican una mayor proporción de su riqueza a la inversión en educación y cambio tecnológico que los países en vías de desarrollo?*

-No sólo las naciones más avanzadas han basado sus estrategias de desarrollo en la educación, sino que también los países del sudeste asiático hicieron una apuesta similar hace unos treinta años, lo cual les permitió salir de una situación de atraso económico. Por cierto, un alto grado de capital humano, que se mide por el nivel educativo de la población adulta, aparece con mayor fuerza en los países nórdicos de Europa, donde se destina el equivalente al 8% del PIB al gasto educativo

### **Déficit educativo**

*-¿Cuáles son los grandes problemas de la educación en América Latina?*

-La educación en la región presenta problemas cuantitativos y cualitativos. Los primeros se refieren básicamente a la cantidad de niños y jóvenes que deberían concurrir a la escuela y no lo hacen. Este déficit está dado especialmente en la educación inicial (preescolar) y en la enseñanza media. Los problemas de tipo cualitativo están relacionados con el alto porcentaje de alumnos que repiten y/o que tienen edades superiores a la ideal para los cursos que asisten. De acuerdo con las pruebas internacionales de aprendizaje que es el único indicador, aunque bastante pobre, con que se mide a la calidad de la educación actualmente, la región se ubica en posiciones muy por debajo de las que ocupan los países desarrollados.

*-¿Qué proporciones tiene el déficit educativo en la región?*

-La estimación realizada por Cepal-Unesco en 2005 señala que sólo para alcanzar metas cuantitativas en los próximos diez años, tales como universalizar la educación preescolar y primaria, elevar al 75% la cobertura de la educación secundaria y erradicar el analfabetismo adulto, los países de la región necesitarían, en su conjunto, realizar una inversión anual del 7.5% del PIB, lo que implica destinar un monto adicional de alrededor de U\$S 13.500 millones por año, en promedio. A efectos de dimensionar esa cifra, cabe recordar que en América Latina la inversión educativa en el año 2000 fue de poco menos de U\$S 82.000 millones. Entonces, la región debería incrementar, en promedio, su gasto educativo a una tasa anual del 16.6% hasta el año 2015, según el estudio mencionado.

Estas estimaciones sólo dan cuenta de los eventuales costos de universalizar la educación, o sea de garantizar la igualdad en el acceso y cobertura. Lamentablemente, no hay investigaciones sobre los costos de una educación de calidad. Esto se debe, quizás, a la falta de consenso sobre el significado y alcance de este concepto. Sin embargo, es interesante reparar que, a pesar de ello, 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.

## **Inversión**

-¿Se ha estimado cuánto contribuye una mayor inversión por estudiante al crecimiento económico de un país?

- Los resultados obtenidos en cuarenta años de investigaciones exhiben algo que intuitivamente ya se sabía: cuanto más invierte una nación en educación, mayores son sus posibilidades de crecimiento económico. Esta influencia varía según el país. La explicación radica en que cuanto más educada es la población, más productiva es la fuerza de trabajo. En eso consiste la teoría del capital humano. Aunque a muchos educadores no les gusta asociar a las personas con el capital, no hay duda que el beneficio de la educación es doble porque no sólo la economía del país obtiene réditos sino que esa ganancia también se verifica a nivel individual. Basta observar la Encuesta de Hogares de diferentes países para comprobar que las personas más educadas perciben mayores ingresos que las que han alcanzado un nivel educativo más bajo. En promedio, un año más de escolarización determina que los ingresos de una persona sean un 10% superiores a otra en iguales condiciones.

*-¿En qué medida los resultados educativos dependen del volumen de inversión destinado a la educación?*

-Esa es una larga controversia que no está zanjada todavía debido a que intervienen fuertes componentes ideológicos no sólo en América Latina sino también en Estados Unidos, donde tuvo origen el debate en la época de Reagan. Hoy algunos países que invierten más por alumno no obtienen necesariamente mejores resultados en las pruebas de aprendizaje. Sin embargo, otros estudios indican que la mayor inversión en educación logra mejores niveles de aprendizaje. Ante esas diferencias, habría que preguntarse cuál es el aumento mínimo de los fondos destinados a la enseñanza que debería fijarse un país para que esa mejora económica se comience a materializar. Por ejemplo, si Uruguay aumentara su inversión en educación del actual 4% del PIB a 4.5%, ¿se alcanzarían los resultados esperados? En caso negativo, habría que analizar si ese 0.5% de incremento no pudo haber sido insuficiente y, por tanto, ha condicionado la eficacia, o sea el grado de cumplimiento de las metas propuestas.

## **Eficiencia**

*-¿Cómo se debería calcular la asignación de recursos a las escuelas para obtener mejores resultados de aprendizaje?*

-En la década de los ochenta durante el auge del neoconservadurismo, los comentarios de los economistas solían destacar que por más dinero que se invirtiera en educación los indicadores de suficiencia no evolucionaban satisfactoriamente. Como el diagnóstico señalaba que los problemas se debían en parte a que el sistema educativo en sí era ineficiente, se buscaron diferentes formas de mejorar su eficiencia mediante distintos tipos de propuestas. Por ejemplo, se criticaba que la mayoría de los países

financiara sus escuelas en función de sus plantillas docentes, porque si el centro educativo tenía asignado diez docentes, el Estado debía pagar diez salarios sin tener en cuenta la variación anual de la matrícula. Las corrientes en boga en aquella época sostenían que ese enfoque alienta la ineficiencia porque el gobierno tiene el mismo gasto tanto se hayan inscripto 150 como 250 alumnos en una escuela. En consecuencia, los expertos propusieron un pago en función de la matrícula. Eso significa que se calcula el gasto necesario por alumno y que se le va a dar a la escuela un determinado monto de dinero de acuerdo con la inscripción que se registre. En caso de que no hubiera una cantidad suficiente de estudiantes en los cursos para sostener el salario del docente, la escuela se vería obligada a incrementar la inscripción o disminuir la plantilla docente. Aunque la propuesta sea eficiente desde una óptica estrictamente microeconómica, algunos la llamamos críticamente "la mercantilización de la educación" porque se están introduciendo reglas de mercado dentro del sistema.

*-¿Qué efectos tiene la política educativa basada en la eficiencia?*

-Distintos análisis muestran que el sistema de funcionamiento por costo de alumno puede llegar a ser más eficiente, pero es mucho más inequitativo. Si un sistema fragmenta a la sociedad o hace que fracasen muchos alumnos o que un gran número de niños tenga menor calidad educativa, eso implica una inversión ineficiente desde el punto de vista social. En otras palabras, se puede estar invirtiendo lo adecuado desde un criterio presupuestario pero, si el resultado es que el egresado queda subcalificado para el mercado de trabajo porque su preparación no fue la adecuada, esa inversión también fue ineficiente porque se espera que la educación habilite la inserción social y laboral de los estudiantes.

### **Recursos presupuestales**

*-¿Cómo está compuesto el gasto público en educación en la mayoría de los países latinoamericanos?*

-En América Latina el gasto presupuestario en educación no universitaria es muy rígido, al destinarse en promedio un 85%-90% al pago del personal docente y no docente. En un lejano segundo lugar, está la inversión en infraestructura y equipamiento de los locales de enseñanza y, más lejos aún, se ubican los gastos de bienes y servicios. Las consecuencias de la rigidez salarial son la falta de infraestructura, edificios en mal estado, carencia de equipamiento, escasez de materiales didácticos, libros, etc.

La otra forma de analizar cuánto se gasta en educación es midiendo la inversión pública por nivel educativo. Actualmente la tendencia más generalizada es invertir más en el nivel de educación preescolar y primario, que puede llegar a ser un 60% en promedio, mientras que se destina un 30% del presupuesto educativo para financiar el ciclo secundario y el restante 10% se gasta en formación docente y en educación superior. Sin embargo, ese rubro varía en cada país debido a estrategias diferenciadas bastante fuertes en la región. Por ejemplo, la estrategia de los sucesivos gobiernos brasileños se ha

basado en acentuar el gasto universitario.

*-¿Cómo se podría incrementar el gasto presupuestal en insumos no salariales?*

-Una propuesta consiste en ver cuál es el grado de ineficiencia del sistema educativo. Si se lograra que este fuera más eficiente, se tendrían más posibilidades de contar con más recursos para reinvertir. Ocurre que en América Latina no se ha hecho un análisis exhaustivo en cuanto a la eficiencia en la asignación de los recursos. Hasta ahora sólo hay presunciones o intuiciones de los propios integrantes del sistema educativo, que seguramente no están muy errados.

Una segunda cuestión muy importante se refiere a cómo hacer para incrementar los presupuestos educativos, tanto para poder aumentar el número de docentes, donde sea necesario por incremento en la cobertura escolar, como para incrementar los insumos no salariales. Esa es básicamente una decisión política de la sociedad de invertir más en educación.

*-Una tesis del economista y sociólogo argentino Juan Llach sostiene que buena parte de los fondos para la educación se deberían destinar a construir escuelas de lujo para los niños pobres, es decir establecimientos donde los ricos quisieran tener la oportunidad de enviar a sus hijos, a efectos de reducir la inequidad social sustancialmente. ¿Están dispuestas las sociedades latinoamericanas a hacer ese enorme esfuerzo económico?*

-En principio, nadie se va a oponer a una solución de ese tipo porque sería políticamente incorrecto estar en contra de un ideal igualitario; pero, lamentablemente, en las sociedades latinoamericanas el discurso transita por una senda y la realidad pasa por otra. Si bien el gasto en educación se ha incrementado paulatinamente en la región, esa asignación de recursos se ha hecho en forma mucho más lenta de lo que se debería esperar dadas las necesidades de nuestros países.

Entre 1960 y 2000, la escolarización de las generaciones jóvenes de América Latina ha aumentado un año por década, lo que constituye una tasa de crecimiento bastante floja dado que el nivel era muy bajo en el punto de partida, lo cual indica la necesidad de una inversión mucho más significativa en educación en la región. Por ejemplo, el Congreso argentino aprobó el año pasado una legislación, que hasta ahora se viene cumpliendo, que compromete al Estado a destinar el equivalente al 4% del PIB para la educación, previéndose que esa tasa ascenderá gradualmente hasta el 6% en el año 2010. Es interesante observar que la aprobación de una ley es la única forma que se ha encontrado para obligar a los gobernantes a invertir una cifra aceptable en educación, cuando la adquisición de conocimientos constituye el único camino para salir del círculo vicioso de la pobreza.

### **Escuelas privadas**

*-¿No es una solución alentar la creación de escuelas privadas debido*

*a las carencias crónicas de recursos presupuestales en los países de la región?*

-La mayoría de los analistas coincidimos en que esa no es la solución adecuada porque la educación es un bien público que genera una serie de beneficios económicos y no económicos (sociabilización, ciudadanía, etc.). La sociedad tiene el compromiso consigo misma de alentar ciertos valores que no necesariamente le van a interesar a un colegio privado. La enseñanza privada tiene que buscar un lucro razonable y, por tanto, va a tratar de maximizar sus beneficios. La racionalidad de la intervención estatal se centra en que el mercado, por sí sólo, no es capaz de proveer ese tipo de bienes de naturaleza cuasi o semipública en la cantidad socialmente deseable, sino que tenderá a suministrar una cantidad menor. En ciertos casos, quizás la calidad de la educación privada sea mejor, pero esas son las escuelas de élite que atraen a otro segmento del mercado, en donde los padres están en la búsqueda no sólo del aprendizaje de sus hijos sino también de un capital relacional. No hay por qué esperar que los padres decidan enviar a sus hijos a la escuela pública debido a los beneficios sociales que ella genera, ni tampoco que el sector privado contemple esos valores sociales -que no forman parte de la demanda que enfrenta- al decidir la cantidad de educación que va a ofrecer.

En definitiva, alentar el incremento de la educación privada significaría que el Estado renuncia a su compromiso con la educación, que históricamente no ha sido el caso de Argentina y Uruguay en términos de su construcción como estados nacionales desde fines del siglo XIX.

### **El gasto en escuelas y universidades no es excluyente**

*-¿En qué ciclo educativo deberían los países del Cono Sur invertir más?*

-Afortunadamente, los políticos no han seguido las recomendaciones del Banco Mundial en esta materia. La teoría del capital humano dice que si la educación es tan importante, deberíamos ver dónde conviene invertir más en función de las ganancias. Los estudios muestran que los mayores beneficios se producen cuando se invierte en educación primaria. Es más, una fuerza de trabajo medianamente escolarizada -entendiéndose por tal a la que ha completado los ciclos de educación primaria y secundaria- produce mayores beneficios en términos relativos que una con educación universitaria. Pero este es un cálculo económico que sólo atiende a un aspecto de la realidad. No se puede hablar de un gasto educativo equilibrado entre niveles educativos porque no debe plantearse la disyuntiva entre invertir en educación primaria o en educación terciaria. Justamente una excepción en la región es el caso de Brasil, que invierte mucho más en sus universidades que en sus escuelas a costa de mantener desigualdades sociales enormes en su población. Los pocos jóvenes que llegan a cursar estudios universitarios pertenecen generalmente a los estratos sociales más altos y se están beneficiando de una transferencia de recursos públicos prácticamente dirigida a ellos.

*-Entonces, ¿qué es lo que Ud. propone?*

-De lo que se trataría es, en primer término, alcanzar una escolarización universal a nivel primario y secundario. Quizás esta formación no garantice a todos los egresados un empleo en el futuro, pero la falta de esa escolarización sí asegura no tener posibilidades de inserción en el mercado laboral. En segundo lugar, también se requiere invertir en la educación universitaria, especialmente en ciencia y tecnología en función de las estrategias de desarrollo que se fije cada país. De lo contrario, sólo se dispondría de mano de obra barata con un nivel educativo medio, pero con pocas perspectivas de crecimiento autónomo o endógeno, porque la independencia económica se gana en la medida en que el país cuente con profesionales con capacidad de incorporar mayor valor a las materias primas o a los productos manufacturados.

### **La descentralización educativa contiene un objetivo oculto**

*-¿Ha mejorado la asignación de recursos para la educación en los países latinoamericanos donde se descentralizó el sistema educativo?*

-Según un estudio que hice recientemente sobre siete países que descentralizaron la educación o que transfirieron la gestión de los servicios educativos a las provincias o municipios, no hay evidencias de que la educación haya logrado una mejora financiera con ese mecanismo, aunque a través de la retórica ese haya sido el objetivo. Si bien se aprecia que ha existido más inversión, eso se debe a que en la década de los noventa se produjo un crecimiento económico en toda la región y, por tanto, hubo mayor disponibilidad de recursos económicos. Sin embargo, las dificultades financieras del sistema educativo persisten. Por ejemplo, las recientes movilizaciones estudiantiles en Chile surgieron a causa de los problemas que ha traído la descentralización educativa y la distinción entre escuelas públicas y privadas, en donde los alumnos de las primeras reclamaban, entre otras cosas, una menor desigualdad con respecto a sus pares privados.

*-A su juicio, ¿cuál ha sido el objetivo de la descentralización del sistema educativo?*

-La descentralización contiene un objetivo no explicitado que apunta a frenar el gasto en educación de los gobiernos centrales y, de alguna manera, pasar la responsabilidad financiera a las provincias o los municipios. Eso ocurrió en Chile durante la época de Pinochet cuando se redujo sensiblemente la inversión educativa. Lo mismo hizo en Argentina el gobierno central durante la presidencia de Menem para liberarse de ese gasto. En México, la educación ha pasado a depender de los estados, pero el gobierno central sigue manteniendo el control de la nómina salarial y del pago de los maestros, lo cual limita muchísimo la inversión educativa. Al contrario, en Brasil durante los años noventa, se comenzó a corregir una disparidad entre estados y municipios que existía desde hacía décadas. El mayor riesgo de la descentralización es que los municipios o distritos más ricos tienen más disponibilidad de recursos que las zonas más pobres. En otras palabras, no se están obteniendo las ganancias de eficiencia porque la regulación del sistema es aún muy rígida a nivel provincial o municipal y, por otro lado, se están produciendo problemas de equidad porque las

escuelas se fragmentan socialmente. En efecto, los padres que cuentan con mayor educación terminan enviando a sus hijos a mejores centros educativos que quienes poseen menos información, capital cultural o capital social.

***Ficha técnica***

*Alejandro Morduchowicz, argentino, 44 años, es licenciado en economía de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y posee un postgrado en economía de la Universidad di Tella (Argentina). Es investigador y consultor especializado en gestión, planeamiento, economía y finanzas relacionadas con la educación del Instituto Internacional de Planificación Educativa de la Unesco en Buenos Aires. Se desempeñó como subsecretario de la Administración de Recursos Financieros y Humanos del Ministerio de Educación de Argentina.*