

Financiamiento de la educación en América Latina

PREAL-UNESCO
Santiago, Chile, 1998

Se puede reproducir y traducir total o parcialmente el texto publicado siempre que se indique la fuente

La selección y presentación de los hechos contenidos en esta publicación, así como las opiniones expresadas en ella, no son necesariamente las de UNESCO ni del PREAL y no comprometen a las organizaciones.

Publicado por la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe.

Junio de 1998
Impreso en Chile

Índice

Presentación	9
Introducción	11
¿Cómo pagan los países sus escuelas? Una comparación a nivel internacional de los sistemas de financiamiento de la educación primaria y secundaria <i>Stephen M. Barro</i>	15
Costo y financiamiento de la educación en economías asiáticas de alto rendimiento <i>Alain Mingat</i>	93
El financiamiento de la educación y la reforma educativa: Un marco para la sustentabilidad <i>Gustavo Arcia, Carola Alvarez, Tanya Scobie</i>	127
Financiamiento de la educación en Chile <i>Pablo González</i>	161

El gasto privado en educación. México, 1992 <i>Teresa Bracho, Andrés Zamudio</i>	189
Financiamiento de la educación en el Perú <i>Jaime Saavedra, Roberto Melzi</i>	211

Presentación

Resulta muy grato para mí presentar este libro que resume los principales aportes de una reunión internacional sobre financiamiento de la educación organizada por el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL).

La Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe, en el marco de sus acciones se ha preocupado especialmente de este tema y ha compartido con el PREAL el interés por sistematizar la información que pueda aportar a la identificación de nuevas opciones de política, adaptar estrategias de un contexto a otro y evaluar los resultados de experiencias exitosas que tienen lecciones que ofrecer a los países de la región.

Por eso nos resultó particularmente grato responder a la invitación que nos hiciera el PREAL para publicar este libro en coedición. Creemos que el tema resulta relevante en la actualidad, cuando asistimos a la urgente tarea de mejorar la equidad, calidad, pertinencia y eficiencia de nuestros sistemas educativos y debemos hacerlo atendiendo a criterios de austeridad en el gasto y racionalidad en la administración.

Creemos que el trabajo que ahora presentamos contiene importantes elementos para avanzar en esta dirección. Recoge, por una parte, la experiencia de sociedades que han logrado su pleno desarrollo y rescata aquella de los países de menor desarrollo relativo que pueden aprender de lo ya acumulado y evitar errores de costosos resultados.

Esta acción atiende a la preocupación de la Oficina Regional de Educación de la UNESCO en sus estrategias de incentivar la disseminación e intercambio de información y de promover su uso en el campo de las innovaciones educativas requeridas en América Latina y el Caribe.

Además, esta publicación conjunta con PREAL consolida nuestra disposición de, siempre que sea posible, desarrollar nuestra labor en sociedad con otros organismos que trabajan para mejorar la calidad de la educación en la región.

Esperamos que el lector encuentre aquí versiones novedosas para un antiguo problema y se beneficie, como nosotros, de la alianza que hemos formado para difundir temas claves de política educacional y reforma educativa.

Ana Luiza Machado
Directora

Introducción

Este libro recoge los principales documentos presentados al Seminario Internacional sobre Financiamiento de la Educación en América Latina, realizado en Santafé de Bogotá los días 23 y 24 de Julio de 1997.

La reunión –organizada por el PREAL y patrocinada por el Ministerio de Educación Nacional, el Departamento Nacional de Planeación de Colombia y el Instituto SER de Investigación– se realizó con el fin de promover un debate público sobre modelos de financiamiento educativo y examinar las lecciones que ofrecen algunos países que han experimentado o experimentan nuevas fórmulas en este campo. Allí se dieron a conocer las principales características de los modelos europeos, los norteamericanos y británico de financiamiento de la educación primaria. También se analizaron los casos de países asiáticos de alto rendimiento incluyendo entre ellos a Corea, Taiwán y Singapur. Junto con esto, se examinó lo que está ocurriendo en América Latina en el campo de las reformas de los sistemas de financiamiento y se presentaron algunas estrategias nacionales utilizadas con más o menos éxito en los países de la región. Entre estas últimas, se incluyeron alternativas como la de los ingresos compartidos entre los gobiernos federales, estatales y locales; las transferencias redistributivas; subvenciones por alumno; financiamiento compartido y creación de fondos especiales para expandir y mejorar la educación básica, entre otras.

Los artículos que se incluyen en este libro dan cuenta de lo anterior. En el se entrega, en primer lugar, el texto de Stephen Barro que proporciona un marco

general, comparativo, de modelos internacionales de financiamiento que ayudan a definir políticas, clarificar problemas e identificar nuevas alternativas para diversificar las fuentes de financiamiento educativo y administrar mejor los recursos disponibles. El artículo de Alain Mingat introduce al lector en el conocimiento de las estrategias utilizadas por países asiáticos de alto rendimiento para hacer de la educación un efectivo instrumento del desarrollo. En su escrito, como en su intervención, destacó el acopio de importantes recursos privados para la educación y la maximización de los resultados del aprendizaje mediante la asignación de recursos a la provisión de textos y materiales de enseñanza y la mejoría de la calidad de los profesores.

El artículo de Gustavo Arcia y colaboradores se ubica en una perspectiva más amplia. Provee elementos para situar el tema del financiamiento de la educación en un marco de responsabilidad social y rendición de cuentas e identifica algunas estrategias para evitar que éste continúe dependiendo de transferencias fiscales, sometido al vaivén de los avatares económicos o circunstancias políticas.

Los casos nacionales se encuentran representados en este libro por los trabajos de Pablo González, Teresa Bracho y Jaime Saavedra y Roberto Melzi. El primero aborda la forma en que se han dado los cambios de gestión y el subsidio a la demanda en la reforma educacional chilena y señala como temas relevantes de la misma, el aumento sostenido de recursos y la prioridad asignada a la educación, la generación de modelos de funcionamiento para corregir desigualdades, la política de mejoramiento de remuneraciones, la focalización y los avances hacia una descentralización curricular y pedagógica. El trabajo de Teresa Bracho se ubica en una perspectiva diferente. Examina, en México, el comportamiento del gasto familiar en educación a partir de la información provista por la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, releva la importancia del mismo para las familias mexicanas y destaca el aumento del costo privado en educación secundaria con relación a la primaria como un potencial obstáculo para la universalización de la educación básica en el país.

Por último, el artículo de Jaime Saavedra y Roberto Melzi examina la magnitud de los recursos que la sociedad peruana destina a la inversión en capital humano a través de la educación formal. Para ello, analiza el gasto en educación que realiza tanto el Estado como las familias en los sistemas público y privado, estudia la evolución del gasto público en las últimas décadas y las disparidades regionales del gasto en educación.

Hubo, en el Seminario, otras ponencias e intervenciones que aportaron a la riqueza de las conclusiones. Tal es el caso de la experiencia de Colombia que, en tanto país anfitrión, se usó siempre como contrapunto de los trabajos que se incluyen en el libro. Las lecciones que ofrece este caso nacional fueron expuestas a los participantes por altas autoridades de gobierno, autoridades locales e investi-

gadores dedicados a este tema. Tres experiencias regionales, las de Antioquia, Risaralda y Distrito Capital, aportaron al debate estrategias para financiar las reformas y avanzar en logros de eficiencia y calidad.

En su conjunto, estos escritos tanto como en el debate suscitado a partir de ellos, dejaron en evidencia que:

- Existen lecciones valiosas en la experiencia acumulada por países que han logrado eficiencia, calidad y equidad educativa por medio de la experimentación y adaptación de estrategias de financiamiento a sus particulares realidades y coyunturas económicas,
- No hay recetas universales para el éxito. Lo que funciona en un contexto puede no funcionar en otro. Los modelos centralizados, por ejemplo, tienen valor si se reserva a los gobiernos centrales la función de garante de la equidad. Las estrategias descentralizadas funcionan si existen los instrumentos y capacidades para manejar recursos financieros con transparencia y efectividad,
- Cualquiera sea el modelo o estrategias a adoptar, resulta clave atender a las variables de contexto, integrar a todos los actores a su diseño e implementación, incorporar los aportes tecnológicos y poner énfasis en la equidad,
- La sustentabilidad de las estrategias de financiamiento y administración de los recursos depende fuertemente de los vínculos que se establezcan entre éstas y la evaluación de resultados y entre éstas y la transparencia en la gestión. Crear mecanismos para garantizar este vínculo es una condición de éxito y sustentabilidad,
- Cada vez es más fuerte la necesidad de incorporar a las familias y organizaciones sociales a la formulación de propuestas y ejecución de políticas. El fortalecimiento de la demanda por una educación de calidad y la vigilancia de los resultados parecen ser dos elementos claves para comprometer la participación de los actores en el financiamiento de la educación,
- Existe una preocupación compartida por el volumen de recursos que se invierte en la remuneración de maestros sin lograr grandes mejorías en sus condiciones de trabajo. Se registra un relativo consenso respecto de la necesidad de establecer incentivos y evaluar por desempeño,
- Dado el estado de avance en materia de innovación y nuevas opciones de política en el campo del financiamiento de la educación, urge la necesidad de promover el intercambio de experiencias y realizar estudios que permitan extraer las mejores lecciones para lograr, –al más corto plazo– un financiamiento amplio, estable y diversificado para la reforma educativa.

Marcela Gajardo y Jeffrey Puryear
Codirectores del PREAL

¿Cómo pagan los países sus escuelas?

*Stephen M. Barro**

UNA COMPARACIÓN A NIVEL INTERNACIONAL DE LOS SISTEMAS
DE FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA Y SECUNDARIA

Durante los últimos años hemos sido testigos de un marcado aumento del interés de los responsables de las políticas educacionales por las comparaciones de la educación a nivel internacional. Este interés, centrado inicialmente en las comparaciones del rendimiento y las conclusiones muy difundidas de que los estudiantes norteamericanos tienen un bajo rendimiento según los estándares mundiales, se ha

* Stephen M. Barro. Economista. Consultor de SMB Economic Research Inc, Estados Unidos de Norteamérica.

Este documento fue preparado para el Centro de Financiamiento del Consorcio para la Investigación de las Políticas Educativas (*Consortium for Research in Education-CPRE*) en virtud de un subcontrato de la Universidad de Wisconsin, establecido de acuerdo a un contrato del Departamento de Educación de Estados Unidos, Oficina de Investigación y Mejoramiento Educativo (*Office of Educational Research and Improvement-OERI*). Todos los puntos de vista expresados corresponden solamente a la opinión del autor y no reflejan necesariamente los puntos de vista del Centro de Financiamiento del CPRE, la Universidad de Wisconsin o la OERI. La traducción al español fue realizada por Maritza Blajtrach.

ampliado a tal punto de incluir muchos aspectos de los sistemas, instituciones, procesos y prácticas educacionales. En la actualidad, son numerosos los educadores y responsables de las decisiones en el área de la educación que se dan cuenta de que es posible aprender mucho de la manera en que otros países administran sus escuelas y que los métodos utilizados en el extranjero pueden incluir, si no soluciones ya probadas, por lo menos claves acerca de la manera en que se podrían subsanar algunas de nuestras propias dificultades en el área de la educación.

Entre las comparaciones internacionales que han atraído gran atención, se encuentran aquéllas relativas al financiamiento de la educación. Dichas comparaciones cubren algunas de las variables de la política educacional que están más directamente sujetas al control de las autoridades educacionales; entre éstas, el total de recursos que un país destina a la educación, la división de los recursos por nivel y tipo de educación, la distribución geográfica de los recursos, la asignación de los gastos de financiamiento de las escuelas y la combinación de recursos específica que se entrega a cada tipo de escuela. Si bien se han planteado interrogantes con respecto a las diferencias tanto cuantitativas como cualitativas entre los sistemas nacionales de financiamiento escolar, hasta el momento han predominado los aspectos cuantitativos. Los funcionarios norteamericanos han querido saber por ejemplo:

- Si Estados Unidos destina un porcentaje mayor o menor del producto interno bruto (PIB) a la educación que sus competidores internacionales.
- Cuánto invierte Estados Unidos en la educación de cada estudiante comparado con lo que invierten otros países del mundo desarrollado.
- Cuáles son las fuentes de financiamiento de la educación utilizadas en Estados Unidos en comparación con las usadas por otros países avanzados desde el punto de vista económico.
- Si la forma en que distribuimos los fondos entre los distintos niveles y tipos de educación y entre los diferentes tipos de recursos utilizados en la educación difiere de la de otros países.
- Si las disparidades en cuanto a gastos de educación al interior de cada país son similares a las nuestras.

Debido a que la mayoría de estas interrogantes no podían abordarse adecuadamente con los datos internacionales no elaborados disponibles en el pasado, en los últimos años se ha destinado mucha energía a ampliar y mejorar la información estadística internacional referente a los gastos de educación. El principal organismo internacional activo en este campo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), ha trabajado en la actualización de las medidas del nivel y la composición del gasto en educación y en el desarrollo de nuevos datos estadísticos comparativos acerca de las tendencias en los gastos y las disparidades al interior de los países. El Centro Nacional de Estadísticas Educativas de Estados Unidos (National Center for Education Statistics - NCES) también ha tenido una importante participación. En particular, el NCES y la OCDE

han colaborado en los esfuerzos por solucionar los muchos problemas de comparabilidad internacional que hasta ahora han impedido efectuar comparaciones válidas de los gastos entre los diferentes países.¹ Como resultado, se ha mejorado la calidad de las estadísticas internacionales en el área de la educación y estamos en condiciones de seguir avanzando en este sentido.

En comparación, es relativamente poco lo que se ha hecho por establecer comparaciones cualitativas sólidas de los sistemas nacionales de financiamiento de las escuelas, a pesar de que ellas son a la vez potencialmente valiosas en sí y esenciales para un buen uso de los datos estadísticos comparativos del financiamiento de la educación. Son tres las principales razones por las cuales es importante comparar los sistemas de financiamiento de otros países con el propio. En primer lugar, se necesita información acerca de los mecanismos de financiamiento subyacentes para interpretar correctamente las comparaciones de los gastos a nivel internacional. Por ejemplo, gran parte de la confusión en la comparación de las fuentes de fondos para educación de los diferentes países ha sido producto del hecho de que no se han considerado los flujos de fondos públicos para propósitos generales hacia los gobiernos sub-nacionales responsables de la educación, un factor cuya importancia se hace evidente tan pronto como se comienzan a analizar los sistemas extranjeros de financiamiento de las escuelas. En segundo lugar, información acerca de las estructuras y procesos de financiamiento escolar es esencial para comprender o explicar las diferencias en los patrones de gastos en educación a nivel internacional. Por ejemplo, el hecho de que las disparidades geográficas en el gasto por estudiante sean mucho más pequeñas en Europa que en Estados Unidos es atribuible a diferencias específicas en las estructuras y mecanismos que los países en cuestión han establecido para financiar sus escuelas. En tercer lugar, es importante el conocimiento de la forma en que funcionan los diferentes sistemas de financiamiento para comprender cómo podrían obtenerse los cambios deseados en los resultados financieros y, en particular, cómo podrían adaptarse los métodos usados en un determinado país para uso en otro país.

Este documento se centra en las comparaciones cualitativas de los métodos de financiamiento de la educación primaria y secundaria (y ciertos aspectos de la

¹ Los esfuerzos de la OCDE por mejorar las comparaciones internacionales de la educación han sido realizados a través del proyecto sobre Indicadores de los Sistemas Educativos (*Indicators of Education Systems - INES*), que ha publicado una serie de informes sobre indicadores bajo el título de *Education at a Glance*. El trabajo ha incluido el desarrollo de un nuevo conjunto de instrumentos (1994) para reunir datos estadísticos sobre educación mejorados de los países miembros de la OCDE. El NCES ha patrocinado el Estudio Internacional de Comparabilidad de los Gastos, dirigido por el autor de este documento, en el que se investigó la naturaleza, frecuencia y gravedad de los problemas presentes en la comparación de los gastos de educación entre países y las posibles soluciones a éstos.

educación preescolar) en Estados Unidos y otros países avanzados desde el punto de vista económico seleccionados para este estudio. Su objetivo es comparar los sistemas que han desarrollado los diferentes países para cumplir las funciones básicas que deben ser llevadas a cabo por todo sistema nacional de financiamiento de las escuelas:

- Generar fondos para las escuelas (y, en el curso de dicho proceso, determinar la suma total que se gastará).
- Distribuir los fondos o recursos educacionales entre las regiones, localidades y escuelas en particular.
- Asignar los fondos o recursos según el nivel de educación y tipo de programa y entre las diferentes categorías de recursos usados en las escuelas.
- Distribuir los costos de educación entre diferentes categorías de pagadores.

Las comparaciones abarcan las principales características estructurales de los sistemas de financiamiento escolar de cada país, las fórmulas y otros mecanismos usados para distribuir los fondos o recursos, las reglas y restricciones asociadas, la división de la responsabilidad por las diversas decisiones tanto financieras como relativas a la asignación de los recursos y varias disposiciones especiales relacionadas con determinados niveles o sectores de la educación.

Estas comparaciones se basan en información extraída principalmente de una serie de estudios de casos de diferentes países llevados a cabo en 1992 y 1993, la que fue actualizada posteriormente a través de análisis con autoridades y expertos nacionales. Algunos de estos estudios de casos fueron realizados específicamente para el presente estudio encargado por el Centro de Financiamiento del CPRE. Otros fueron realizados bajo el auspicio del estudio patrocinado por el NCES mencionado anteriormente, que se abocó a la comparabilidad internacional de los datos estadísticos referentes a los gastos en educación, según un convenio recíproco de información compartida entre dicho estudio y la investigación del CPRE.² Los resultados de los estudios de casos han sido complementados con información adicional derivada de informes nacionales e internacionales y, en algunos casos, de estudios comparativos anteriores.

Estas fuentes de datos combinadas cubrieron los sistemas de financiamiento de algunos países en mayor detalle que los de otros. Los países específicos para los cuales se disponía de información razonablemente amplia para este análisis

² En virtud del convenio recíproco, los estudios de casos relativos a cada uno de los países abordados para los dos proyectos tenían como objetivo obtener datos de ambos. Por lo tanto, los estudios de casos llevados a cabo bajo el patrocinio del Centro de Financiamiento del CPRE permitieron obtener información tanto acerca de los problemas estadísticos como de los sistemas nacionales de financiamiento y aquellos conducidos como parte del estudio de comparabilidad de los gastos permitieron obtener una amplia información descriptiva tanto acerca de los sistemas de financiamiento como de los aspectos estadísticos.

(fuera de Estados Unidos) son Canadá, el Reino Unido, Francia, Alemania, Holanda y Austria. También se obtuvo considerable información de Suecia, pero gran parte de ésta ha quedado obsoleta a consecuencia de los significativos cambios estructurales introducidos en el sistema educacional de dicho país. Además, se incluye información limitada relativa a Bélgica y España y ocasionalmente se hace referencia a puntos específicos concernientes a varios otros países. El enfoque general del documento no consiste en presentar comparaciones detalladas entre los diversos países, sino que, más bien, se centra en un número relativamente pequeño de modelos genéricos de financiamiento nacional de la educación, como se explica más adelante.

Con el fin de que este documento sea útil tanto para los lectores norteamericanos como para los lectores extranjeros interesados en el área del financiamiento escolar, en él se intenta lograr un equilibrio entre el punto de vista específicamente norteamericano y una perspectiva internacional más amplia. Junto con reflejar la perspectiva norteamericana, el documento contiene numerosas observaciones acerca de las diferencias entre el sistema norteamericano y los de otros países e incluye amplios análisis de aquellos temas —especialmente las disparidades en los gastos— que suscitan (o han suscitado) mayor interés en Estados Unidos que en otros países. Para ofrecer una perspectiva internacional, se trata el sistema de financiamiento escolar de Estados Unidos como uno entre una serie de sistemas sometidos a comparación. Por lo tanto, se incluye información descriptiva básica acerca del financiamiento de las escuelas en Estados Unidos que no sería necesaria para aquellos lectores familiarizados con el sistema norteamericano y se caracteriza el sistema norteamericano desde la perspectiva de un observador externo, mencionando aquellos rasgos distintivos, si no únicos, en el contexto internacional.

MARCO PARA LA COMPARACIÓN

Características de los sistemas nacionales de financiamiento de las escuelas

El primer paso en la comparación de los sistemas de financiamiento escolar entre diferentes países consiste en definir aquellos aspectos de los sistemas que se precisa comparar. Los aspectos relevantes para el propósito de este análisis son aquellos que afectan en forma significativa la manera en la cual los países llevan a cabo las funciones básicas de financiamiento de las escuelas ya identificadas anteriormente: la generación, la distribución y la asignación de los fondos o recursos. Para efectos de esta exposición, las características claves de los sistemas se agrupan bajo tres categorías principales: los aspectos estructurales, los mecanismos de asignación y distribución y las disposiciones específicas a cada sector.

Aspectos estructurales

Las estructuras de los sistemas nacionales de financiamiento de la educación primaria y secundaria pueden ser descritas y comparadas en términos de su alcance o extensión, los diversos participantes y sus respectivos roles y los flujos de fondos y recursos. Los significados de estas categorías son los siguientes:

Alcance o extensión. La gama de actividades educacionales cubiertas por el sistema general nacional de financiamiento de las escuelas primarias y secundarias es considerablemente más amplia en algunos países que en otros. En algunos, el sistema cubre toda la educación pública primaria y secundaria, pero excluye la educación provista por las instituciones privadas y la educación anterior al nivel de primaria. En otros, se extiende a toda o parte de la educación preescolar. En varios casos importantes, no cubre un componente relevante (y caro) de la educación secundaria: la porción de la educación técnico-vocacional provista por los empleadores bajo los sistemas de aprendices. En varios casos, comprende la educación entregada por al menos algunos tipos de escuelas privadas, lo que implica que el sector público es responsable del financiamiento de instituciones educacionales tanto privadas como públicas, algunas veces en términos esencialmente iguales. Por razones obvias, al comparar diferentes sistemas nacionales de financiamiento se debe tener claro cuáles son los niveles y sectores específicos de la educación financiados por cada sistema.

Los sectores de la educación que no se financian a través del principal sistema nacional de financiamiento escolar de un país son, necesariamente, financiados a través de sistemas independientes. Algunas veces estos sistemas son total o mayoritariamente privados, como en el caso de los programas de aprendices financiados por los empleadores y los sectores de escuelas privadas que no cuentan con financiamiento público. En este documento se identifican y, en algunos casos, se describen brevemente dichos esquemas de financiamientos "auxiliares", pero las descripciones y comparaciones más detalladas se refieren generalmente al principal sistema nacional.

Participantes y roles. Casi en todos los países, el financiamiento de la educación implica transacciones entre múltiples participantes públicos y, algunas veces, privados. Los participantes del sector público pueden incluir organismos del gobierno central (es decir, nacional), regional (es decir, estatal o provincial) y local. A nivel central y regional, los participantes incluyen algunas veces no sólo organismos cuyos objetivos principales son educacionales, tales como los ministerios de educación nacionales y provinciales, sino también organismos cuyos principales propósitos no son educacionales, pero que cumplen funciones educacionales significativas, como los ministerios de salud o agricultura. A nivel local, los participantes son generalmente órganos del gobierno local con propósitos generales (por ejemplo, los departamentos de educación de las municipalidades) pero, en unos pocos casos, se trata de autoridades especializadas, independientes, que sólo

cumplen funciones educacionales (por ejemplo, los distritos escolares locales norteamericanos).

Los participantes del sector privado pueden incluir las familias, las empresas comerciales y otras organizaciones privadas. Usualmente, el principal rol financiero de las familias consiste en el pago de matrículas por los servicios educacionales, pero, en algunos sistemas, las familias pueden también ser beneficiarias de becas u otros subsidios.³ Otras entidades privadas distintas de las familias, tales como las empresas, las asociaciones gremiales, las entidades religiosas y las instituciones sin fines de lucro, pueden participar como financiadores y/o proveedores de servicios educacionales.

Sólo unos pocos sistemas nacionales implican transacciones financieras significativas a nivel de las escuelas mismas. Estas transacciones tienen lugar, por ejemplo, cuando una autoridad regional o local provee fondos considerables para ser empleados a discreción de los administradores de las escuelas. Sin embargo, dado que este análisis indaga la forma en que llegan los recursos educacionales al nivel de las escuelas, las escuelas mismas son tratadas como participantes en el financiamiento de la educación aun cuando los funcionarios al nivel de las escuelas no participan directa ni explícitamente en transacciones monetarias.

Los roles de los diferentes participantes en el sistema de cada país pueden describirse en términos de las funciones básicas de financiamiento de las escuelas mencionadas anteriormente, la generación de fondos para educación, la asignación o distribución de los fondos para educación y el empleo de fondos para educación con el fin de contratar personal y adquirir los recursos para las escuelas. Algunas veces, todos estos roles se encuentran combinados. Por ejemplo, algunos gobiernos centrales asumen la responsabilidad tanto por la generación de los fondos para educación (usualmente a partir de los ingresos tributarios) como por el empleo del dinero directamente para contratar personal docente. Sin embargo, es más frecuente que la responsabilidad por las diferentes funciones esté dividida. Un gobierno central puede generar los fondos y distribuirlos a los estados, los cuales, a su vez, asignan los fondos entre las autoridades locales que contratan el personal y operan las escuelas. Cabe destacar a este respecto que los actuales datos estadísticos de gastos de la OCDE distinguen entre fuentes iniciales y finales de fondos para educación.⁴ Traducido a la terminología utilizada anteriormente, las fuentes inicia-

³ Específicamente, países como Austria, Holanda y el Reino Unido otorgan subsidios para cubrir los gastos de subsistencia de ciertas categorías de estudiantes secundarios que exceden la edad de la educación obligatoria.

⁴ La tercera edición del documento *Education at a Glance* (OCDE, 1995a), que contiene datos referentes al año financiero 1992, presenta desgloses de los gastos tanto iniciales como finales según las fuentes de los fondos. Aun cuando anteriormente se hicieron intentos por desarrollar dichos datos, no había sido posible diferenciar los gastos iniciales y los finales en forma sistemática hasta que, a fines de 1993, se rediseñó el instrumento INES para la recopilación de datos estadísticos financieros.

les son aquellas entidades públicas o privadas que generan fondos para educación y las fuentes finales son aquéllas que desembolsan los fondos para adquirir recursos físicos reales para las escuelas.

En la caracterización de la asignación de la responsabilidad financiera a nivel nacional se presentan dos complicaciones. En primer lugar, algunos países no sólo separan las responsabilidades por la generación, asignación y uso de los fondos para educación, sino que también diferencian la división de la responsabilidad por función educacional. Por ejemplo, en contraste con aquellos sistemas en los cuales un único organismo es responsable tanto de contratar a los profesores como de mantener las escuelas, algunos países asignan la responsabilidad por los profesores a un nivel del gobierno (por ejemplo, los ministerios de educación estatales) y la responsabilidad por la operación y mantenimiento de los edificios a otro (por ejemplo, las municipalidades). En dichos casos, la descripción del sistema de financiamiento debe ser segregada por función. En segundo lugar, algunos países utilizan diferentes métodos para financiar diferentes niveles o tipos de educación. Por ejemplo, la responsabilidad por los desembolsos finales para educación obligatoria (educación primaria y nivel inferior de la educación secundaria combinados) puede ser delegada a las autoridades locales, en tanto que la responsabilidad por el nivel superior de la educación secundaria recae en el nivel nacional o regional. También en este caso, las descripciones y comparaciones internacionales deben considerar dicha segregación.

Flujos de fondos y recursos. El tercer elemento estructural principal es la naturaleza de las transacciones que se llevan a cabo entre los participantes de cada sistema nacional de financiamiento de la educación. Tanto los fondos como los recursos reales pueden fluir de un nivel o sector a otro. Los fondos fiscales corresponden principalmente a tres tipos: fondos destinados al financiamiento de la educación en general; fondos para categorías específicas destinados a actividades o tipos de recursos particulares (por ejemplo, la educación vocacional, las compras de equipo o la remuneración de los profesores); y fondos para propósitos generales, que están destinados a financiar servicios públicos en general y no sólo educacionales. Este último tipo es muy importante, puesto que en algunos países la responsabilidad por la operación de las escuelas está en manos de gobiernos con propósitos generales, tales como las municipalidades, que reciben transferencias para propósitos generales —no fondos específicamente destinados a la educación— de niveles superiores del gobierno.

El flujo de recursos reales más importante encontrado en los sistemas de financiamiento de las escuelas es la asignación del personal del área de educación. Por ejemplo, un gobierno regional que contrata y remunera al personal docente puede asignar un determinado número de cargos docentes o profesores con una equivalencia de jornada completa (FTE) a cada autoridad educacional local o a cada escuela de la cual es responsable. En dichos casos, lo que fluye de un nivel del sistema a otro es personal (o tiempo de personal) y no dinero. Otros ejemplos

de flujos de recursos reales incluyen el suministro de libros de texto, servicios de transporte o edificios por parte de una autoridad nacional o regional a las autoridades locales o las escuelas mismas.

Las estructuras de los sistemas nacionales de financiamiento de las escuelas están, ciertamente, relacionadas con otros aspectos de la administración y dirección de la educación. Los gobiernos centrales que dominan el financiamiento de las escuelas de sus países tienden a ejercer también un fuerte control sobre otros aspectos del sistema educacional (por ejemplo, el diseño del currículo, la selección de personal, la especificación de los métodos de enseñanza); sin embargo, existen algunas importantes excepciones a esta regla. Si bien este documento se centra en las diferencias en las estructuras de financiamiento y los sistemas de financiamiento y no pretende comparar los sistemas educacionales nacionales en general, sí toma en consideración las diferencias estructurales generales pertinentes al financiamiento de las escuelas. Además, en la sección final del documento se abordan las implicaciones de las diferencias en los sistemas y estructuras de financiamiento para algunos amplios aspectos de la administración educacional.

Mecanismos de distribución de los fondos y recursos

Todo sistema nacional de financiamiento escolar se rige por disposiciones (explícitas o implícitas) que determinan la distribución de los fondos o recursos educacionales entre:

- las regiones y localidades,
- los niveles de educación y los tipos de programas educacionales,
- las escuelas o instituciones en particular y
- las categorías de recursos educacionales (profesores, materiales, edificios, etc.).

Las disposiciones pertinentes corresponden principalmente a dos tipos: las fórmulas y/o métodos discrecionales utilizados para distribuir los fondos o recursos educacionales entre las diferentes jurisdicciones e instituciones y los marcos políticos o administrativos dentro de los cuales se toman otras decisiones que incluyen específicamente las reglas y restricciones aplicables a los participantes en cada etapa del proceso de asignación de fondos o recursos. En algunos casos, las disposiciones pertinentes se extienden más allá de lo que convencionalmente se entiende por el ámbito del financiamiento escolar. En particular, como se verá más adelante, los mecanismos para determinar el número, distribución y niveles de remuneración de los profesores y demás personal docente deben ser visualizados como partes integrantes de los sistemas de financiamiento escolar de algunos países.

Métodos y fórmulas de asignación de los fondos. En cada una de las etapas de un sistema nacional de financiamiento de las escuelas en los cuales deben distribuirse

fondos entre diferentes áreas geográficas, jurisdicciones o escuelas en particular, los resultados son controlados a través de un proceso de distribución que algunas veces está basado en una determinada fórmula y otras veces no lo está (incluso en algunos casos, se aplica una combinación de ambos métodos). Dependiendo de la manera en que está estructurado el sistema de financiamiento de las escuelas, dichos métodos pueden ser necesarios para asignar cualquiera o todos los siguientes:

- Fondos del gobierno central a las autoridades regionales
- Fondos del gobierno central o de un gobierno regional a las autoridades locales
- Fondos del gobierno central o de un gobierno regional o local a las escuelas mismas
- Personal empleado por las autoridades centrales a las regiones; personal empleado por una autoridad central o regional a las localidades
- Personal empleado por una autoridad central, regional o local a las escuelas mismas.

En la mayoría de los casos, dichas asignaciones se efectúan mediante fórmulas basadas principalmente en el número de alumnos matriculados. Sin embargo, las fórmulas utilizadas con frecuencia consideran otros factores distintos y, algunas veces, incluyen elementos discrecionales (por ejemplo, en algunos casos los funcionarios regionales pueden tener la facultad de contratar un número de personal mayor de lo que dictaría una fórmula con el fin de sostener escuelas de pueblos pequeños). Especial interés revisten aquellas disposiciones que toman en consideración las diversas necesidades o circunstancias de los lugares o instituciones entre las cuales se deben asignar los recursos. Dependiendo del país, éstas pueden incluir aspectos tales como las asignaciones de fondos o personal adicional para los casos de alumnos con necesidades especiales y los ajustes por factores asociados a las diferencias regionales en los costos de la educación.

Elecciones y limitaciones. Unos pocos países cuentan con procesos de distribución altamente centralizados, a tal grado, por ejemplo, que el número de profesores asignados a cada escuela se calcula de acuerdo con una fórmula diseñada y aplicada por el ministerio de educación nacional. Sin embargo, la mayoría de los países han descentralizado por lo menos algunos de los principales aspectos del financiamiento y la asignación de los recursos, dejando la facultad de toma de decisiones en manos de las autoridades regionales o locales o, incluso –aunque rara vez– los directores de las escuelas mismas. Por lo tanto, es pertinente comparar los países en lo que respecta a sus marcos de toma de decisiones a nivel subnacional. En esta comparación, habría que preguntarse cuáles son las dimensiones de la elección a disposición de los participantes en cada nivel del sistema de financiamiento y cuáles son los límites o limitaciones dentro de los cuales deben operar los participantes. Por ejemplo, en los casos (relativamente escasos) en los

cuales las autoridades locales tienen la libertad de determinar cuánto gastar en educación o de hacer aportes suplementarios a los fondos entregados por las autoridades centrales o regionales, las características del sistema pertinente incluyen los medios disponibles en las localidades para generar fondos para educación –por ejemplo, impuestos locales– y los límites al aporte local. Por otra parte, en aquellos casos en que las autoridades locales tienen la facultad de decidir cuánto gastar en profesores –en oposición a otros tipos de recursos educacionales–, las consideraciones pertinentes incluyen cualquier limitación que las autoridades nacionales o regionales pudieran haber impuesto sobre los coeficientes profesor-alumno, las calificaciones de los profesores y las escalas de sueldos del personal docente.

Disposiciones específicas a cada sector

Las variaciones internacionales en el alcance de los sistemas nacionales de financiamiento de las escuelas generan la necesidad de considerar disposiciones aplicables a sectores o niveles de educación específicos. Debido a que los principales sistemas de financiamiento de algunos países no cubren sectores importantes de la educación, se hace necesario contar con mecanismos separados para financiar a estos sectores. Las comparaciones internacionales que omitieran los mecanismos de financiamiento especiales serían engañosas. En consecuencia, este estudio incluye un análisis de las disposiciones especiales relativas a la educación preescolar, las porciones provistas por el empleador de los programas combinados de educación secundaria ofrecidos tanto en las escuelas como en el trabajo y el financiamiento público de las escuelas privadas.

Educación preescolar. En algunos países, la educación preescolar se considera parte del sistema de educación regular y se financia de la misma manera que la educación primaria y secundaria, por lo que no es necesario considerar en forma especial su financiamiento. En otros países, parte de la educación preescolar se encuentra separada del sistema educacional regular y financiado separadamente (por ejemplo, la mayor parte de la educación de nivel de prekindergarten en Estados Unidos). Aun en otros países, la educación preescolar en general es tratada como una actividad distinta de la “educación” por lo que se la administra y financia a través de un sistema completamente independiente. Algunos programas de educación preescolar están bajo la jurisdicción de organismos públicos distintos de las autoridades educacionales, tales como los ministerios o departamentos de salud o bienestar social; algunos operan bajo patrocinio privado. A menudo, diversos tipos de programas de educación preescolar, con financiamiento público y dependientes del pago de matrículas en diferentes grados, operan paralelamente en el mismo país.

Dentro de los límites de este estudio, no fue posible investigar en detalle los mecanismos de financiamiento de las escuelas preescolares. (Algunas veces las autoridades educacionales nacionales mismas cuentan con poca información referente a la forma en que se financian los programas de educación preescolar independientes.) Sin embargo, en el interés de establecer comparaciones válidas entre los sistemas nacionales que cubren la educación preescolar y aquéllos que no lo hacen, en este documento se ofrece por lo menos un breve esbozo de los mecanismos institucionales y de financiamiento relativos a los principales programas de educación preescolar de cada uno de los países.

Sistema de aprendices y otros tipos de capacitación provista por el empleador. Según los esquemas de aprendices basados en el “sistema dual” de Alemania y Austria, la mayoría de los alumnos que cursan el nivel superior de la educación secundaria emplean solo una proporción mínima de su tiempo en las escuelas y la mayor proporción (60 a 80%) en capacitación ofrecida en el trabajo. El costo de la enseñanza proporcionada en las escuelas es cubierto por el sistema de financiamiento educacional regular, pero el costo de la capacitación suministrada en el trabajo es de cargo de las empresas a las cuales se asigna el aprendiz. En países como Francia, Holanda, Bélgica y el Reino Unido operan, en menor escala, sistemas similares de aprendices o “capacitación alternada”. Si no se tomara en cuenta la porción ofrecida en el trabajo de la educación secundaria del nivel superior, se obtendría una imagen sesgada de la manera en que se financia la educación primaria y secundaria como un todo en cada uno de los países en cuestión. Es esencial tomar en consideración los aportes de los empleadores para la validez tanto de las comparaciones internacionales cuantitativas de los niveles de gastos y las fuentes de los fondos para educación como para las comparaciones cualitativas de los sistemas nacionales de financiamiento de las escuelas.

Financiamiento público de las escuelas privadas. Si bien en Estados Unidos el financiamiento de las escuelas primarias y secundarias privadas se considera esencialmente un área que no recae bajo la responsabilidad del sector público (con excepciones menores y especiales), no se puede decir lo mismo de todos los demás países cubiertos en esta investigación. En muchos, el financiamiento de las instituciones privadas por el sector público constituye una parte integrante –a veces considerable– del financiamiento de la educación primaria y secundaria en general. En algunos casos, las escuelas privadas reciben financiamiento público total o casi total a través del mismo sistema nacional o regional que financia las escuelas públicas; en otros, los subsidios públicos a las escuelas privadas se rigen por disposiciones diferentes. En algunos países, las escuelas privadas dependen parcialmente del pago de matrículas pero en otros tienen prohibido cobrar matrícula. Algunos países tienen diferentes clases de instituciones privadas, con distintos grados de financiamiento público y, en consecuencia, sujetas a diversos grados de control público. En las siguientes descripciones de los sistemas nacionales de

financiamiento escolar se explican los distintos mecanismos de las instituciones privadas en la medida en que se cuenta con información al respecto.

Los lectores norteamericanos observarán que muchas de las características de los sistemas de financiamiento escolar mencionados anteriormente a menudo no se incluyen en las comparaciones entre los diferentes estados de Estados Unidos. La razón es que los sistemas de los diferentes estados norteamericanos, si bien difieren en determinados aspectos, en general se ajustan a un único diseño básico; específicamente, una estructura caracterizada por distritos escolares locales con autonomía fiscal responsables de las escuelas públicas que ofrecen desde *kindergarten* a 12º grado (K-12), que se financian a través de una combinación de ingresos locales, estatales y federales. Por consiguiente, las comparaciones entre los diferentes estados se centran principalmente en las fórmulas y otros mecanismos de distribución de los fondos y en las diferencias cuantitativas en aspectos tales como la combinación de fondos federales, estatales y locales. En contraste, ciertas variaciones estructurales importantes que no se encuentran en la realidad norteamericana son esenciales en el caso de las comparaciones a nivel internacional.

Cuatro modelos formales de financiamiento de las escuelas

Si bien el objetivo de este documento es comparar diferentes sistemas nacionales de financiamiento escolar, la descripción uno por uno no constituye la mejor manera de destacar las principales diferencias internacionales en las estrategias de financiamiento. Los diversos sistemas nacionales —o, por lo menos, aquéllos cubiertos por este estudio— generalmente se ajustan a un número relativamente pequeño de modelos específicos. Para efectos de este estudio, la atención se centró principalmente en las diferencias entre estos modelos genéricos y sólo se trató en forma secundaria las variaciones entre cada uno de los países que se ajustan a cada diseño básico. Por lo tanto, gran parte del siguiente análisis comparativo descriptivo se centra en los siguientes cuatro modelos formales de financiamiento de la educación:

- el modelo de “América del Norte”, característico de Estados Unidos y Canadá,
- el modelo “británico”, que desde que el Reino Unido lanzó un programa de reforma educacional radical en 1988, parece colocar a dicho país en una clase prácticamente única,⁵

⁵ La información disponible para este documento se refiere principalmente a Inglaterra y Gales y no al Reino Unido como un todo. No se han abordado los sistemas aplicados en Escocia e Irlanda del Norte, que presentan ciertas diferencias. En lugar de mencionar repetidamente a Inglaterra y Gales, en el documento se hace referencia, de una manera que ciertamente no es muy precisa, al modelo “británico” de financiamiento de la educación. A pesar de la falta de precisión de este método, es más apropiado que referirse al modelo del “Reino Unido”.

- el modelo “centralizado de Europa continental”, cuyo arquetipo es Francia pero que también se encuentra implícito (con variaciones) en los sistemas de Bélgica, Holanda y algunos de los países nórdicos,
- el modelo “federal de Europa continental”, cuyo mejor ejemplo es Alemania, pero al cual también adhieren (con variaciones) Austria y, hace poco tiempo, España.

Los siguientes breves esbozos introductorios identifican las principales características que definen a cada uno de los modelos. Los detalles se completarán más adelante.

El modelo de América del Norte. Desde una perspectiva internacional, la característica más notable de los sistemas de financiamiento escolar de Estados Unidos y Canadá es su extrema descentralización. Un aspecto de esta descentralización es el mínimo rol que ejerce el gobierno central de cada uno de estos países en el financiamiento de las escuelas y el consiguiente e importante rol ejercido por los estados o provincias. Sin embargo, esta característica es compartida por otros países federales (ver más adelante). El otro aspecto, que parece singular a América del Norte, es la existencia de organismos educacionales locales autónomos (*local education agencies* - LEA) que no sólo asignan y utilizan los fondos para educación, sino que incluso generan una proporción considerable de dichos recursos a partir de impuestos aplicados a nivel local.

El modelo británico. El sistema británico, si bien depende del gobierno central para generar la mayor parte de los fondos para educación, no sólo entrega la facultad de asignar y gastar los fondos a las autoridades educacionales locales (*local education authorities*; también en este caso la sigla es LEA, pero aquí las autoridades son componentes de los gobiernos locales con propósitos generales), sino que también avanza dos grandes pasos adelante. En primer lugar, descentraliza el control sobre muchos aspectos del uso de los fondos entregándolo a cada una de las escuelas dentro de cada LEA. En segundo lugar, permite que cada una de las escuelas opte por no recibir fondos de su LEA y obtenga el financiamiento directamente del gobierno central. Por lo tanto, el sistema comprende una combinación de elementos tanto centralizados como altamente descentralizados.

El modelo centralizado de Europa continental. Este modelo se caracteriza por un rol dominante del gobierno central no sólo en lo que respecta a la generación y asignación de los fondos para educación, sino también en el hecho de que paga directamente los recursos más importantes utilizados en las escuelas, los servicios de los profesores y demás personal docente. También se caracteriza por una división de las responsabilidades financieras a lo largo de las líneas funcionales, de manera tal que el gobierno central controla y paga las funciones básicas relacionadas con la enseñanza, en tanto que las autoridades locales proveen, operan y mantienen los edificios de las escuelas y desempeñan una diversidad de otras funciones auxiliares y de apoyo.

El modelo federal de Europa continental. Este modelo asigna a las autoridades regionales (estados, provincias, *Länder*) el mismo rol dominante en la generación, asignación y desembolso de los fondos para educación que el ejercido por el gobierno nacional en el modelo continental centralizado. El rol explícito del gobierno central en el financiamiento escolar es mínimo según este modelo, pero generalmente proveen asistencia financiera con propósitos generales a gran escala (es decir, subvenciones no destinadas expresamente a educación o cualquier otra función específica) a los gobiernos regionales responsables de financiar las escuelas. Una vez más, las responsabilidades están divididas por función, de tal manera que las autoridades educacionales regionales proveen directamente el personal docente y los demás recursos relacionados con la enseñanza y las localidades se encargan de los servicios relacionados con los edificios y otros servicios auxiliares y de apoyo.

En las tres siguientes secciones de este documento se abordan, respectivamente, las tres principales características de los sistemas definidos: los aspectos estructurales, los mecanismos de distribución y asignación de los fondos y las disposiciones específicas a cada sector. En cada sección, las comparaciones están organizadas en torno a los cuatro modelos formales presentados anteriormente, complementadas por comentarios relativos a las variaciones entre los diferentes países. En la sección final del documento, se consideran las implicancias de las diferencias en los sistemas de financiamiento de las escuelas para la equidad en la distribución de fondos y recursos.

DIFERENCIAS ESTRUCTURALES ENTRE LOS SISTEMAS NACIONALES DE FINANCIAMIENTO DE LAS ESCUELAS

Los cuatro modelos formales de financiamiento de la educación difieren en todos los principales aspectos estructurales definidos anteriormente; sin embargo, las diferencias más marcadas se refieren a la división de la responsabilidad financiera por nivel de gobierno y a la naturaleza de los flujos financieros y de recursos entre los participantes. Más adelante se describen las principales características estructurales y luego se las compara entre los diversos modelos. En la parte final de esta sección, se muestra la manera en que ciertas diferencias estructurales se reflejan, si bien no en forma perfecta, en las actuales estadísticas internacionales disponibles sobre las fuentes de fondos para educación.

El modelo de América del Norte

En un esquema que parece característico de América del Norte, la educación pública primaria y secundaria (y gran parte de la educación preescolar) general-

mente es proporcionada por organismos educacionales locales (*local education agencies* - LEA) autónomos desde el punto de vista administrativo y fiscal. En su mayoría, estas unidades están constituidas como gobiernos locales independientes, es decir, no son parte de las municipalidades u otras jurisdicciones locales con propósitos generales. En la mayor parte de los estados y provincias, los LEA están facultados para aplicar sus propios impuestos locales para educación, en forma independiente de los impuestos que se emplean para el financiamiento de otros servicios públicos locales.⁶ En Estados Unidos, una minoría de los LEA tiene "dependencia fiscal", es decir, están subordinados a gobiernos municipales o distritales con propósitos generales; sin embargo, aun éstos comúnmente tienen considerable autonomía con respecto a las materias presupuestarias.

Los LEA de América del Norte (denominados distritos escolares locales en Estados Unidos y juntas escolares locales en Canadá) son responsables de la educación pública de K a 12 o pre-K a 12 (es decir, nivel preescolar a nivel superior de la educación secundaria).⁷ Los LEA pueden tener cualquier tamaño, pero generalmente son pequeños; existen aproximadamente 15.000 unidades de este tipo en Estados Unidos, lo que implica que el LEA norteamericano promedio registra una matrícula de menos de 3.000 estudiantes.⁸ Si bien los responsables finales de la educación son los estados y provincias, que tienen la facultad de ejercer el control sobre los asuntos fiscales y de otro tipo, la mayoría de ellos han delegado en los LEA una amplia discreción sobre materias técnicas y administrativas de la educación y muchos aspectos del financiamiento de las escuelas.

La responsabilidad del sector público por la generación de ingresos para educación está dividida principalmente entre los estados o provincias y los LEA. En Estados Unidos, la participación de los estados y las localidades en el financiamiento

⁶ Un estado, Hawai, no cuenta con distritos escolares locales. Sus escuelas son administradas como un sistema unitario a lo largo del estado. Unos pocos estados de Estados Unidos y provincias de Canadá cuentan efectivamente con organismos de educación locales, pero les permiten obtener muy pocos ingresos a partir de sus propias fuentes locales. En estos casos, la autoridad estatal o provincial asume casi toda la responsabilidad por la generación de los fondos para educación, pero las unidades locales continúan siendo los desembolsadores finales y toman la mayoría de las decisiones respecto a la forma en que se utilizarán sus fondos provistos por el Estado.

⁷ La "K" de "K a 12" significa *kindergarten*, que en América del Norte designa el año de la educación preescolar inmediatamente anterior al primer año de la educación primaria obligatoria. El "12" se refiere al año décimo-segundo o final del nivel superior de la educación secundaria (*high school*). "Pre-K" se refiere a la educación primaria anterior al año de *kindergarten*, que es provista por algunos LEA, pero generalmente sólo a un pequeño porcentaje de los niños que se encuentran en los grupos etarios pertinentes. Muchos alumnos de pre-K son atendidos fuera del sector escolar público.

⁸ De acuerdo con la publicación *Digest of Education Statistics 1995* (NCES, 1995), los alumnos matriculados en las escuelas públicas norteamericanas en el otoño de 1993 fueron 43.476.000 y el número de distritos escolares regulares funcionales era de 14.881, lo que arrojaba un número promedio de alumnos matriculados por distrito equivalente a 2.922.

inicial es aproximadamente igual en promedio (alrededor del 46 y 45% del financiamiento total, respectivamente, en 1993), pero las proporciones varían ampliamente de un estado a otro (NCES, 1995). En Canadá, la proporción entre el financiamiento provincial y local varía de una provincia a otra, pero el promedio es de aproximadamente dos a uno.⁹ En ambos países, los fondos generados localmente provienen básicamente de impuestos establecidos a nivel local (principalmente impuestos sobre los bienes), aplicados a tasas fijadas por cada uno de los LEA (algunas veces, dentro de los límites impuestos por el estado respectivo). Los LEA derivan también un pequeño porcentaje de sus fondos (menos del 3% en Estados Unidos) de fuentes privadas, principalmente como gastos por concepto de alimentación, transporte y otros servicios auxiliares. Los fondos estatales y provinciales son distribuidos a los LEA principalmente como asistencia financiera general para educación basada en una fórmula. El término "asistencia financiera general" significa que los fondos pueden ser usados a discreción de la autoridad local para financiar toda la gama de funciones y programas educacionales. Un porcentaje menor de asistencia financiera estatal se distribuye discrecionalmente y/o se destina a propósitos específicos (subvenciones para categorías específicas).

El aporte financiero del gobierno federal norteamericano es pequeño, alcanzando sólo alrededor del 6% del financiamiento total. La mayor parte de la asistencia financiera federal está destinada a programas especiales para categorías de estudiantes con necesidades especiales (los pobres, los estudiantes discapacitados, etc.). El rol explícito del gobierno federal de Canadá en el financiamiento de la educación primaria y secundaria es aun menor.¹⁰ Sin embargo, el sistema de financiamiento público canadiense tiene una importante característica que no está presente en el sistema norteamericano: contempla asistencia financiera con propósitos generales a gran escala (subvenciones basadas en el sistema de participación en los ingresos fiscales) de parte del gobierno central a las provincias. Si bien dichas subvenciones no están destinadas expresamente a la educación (ni a cualquier otro propósito específico), constituyen una fracción significativa de los ingresos generales utilizados por las provincias para financiar las escuelas primarias y secundarias.

Los sistemas de financiamiento de América del Norte cubren el año final (*kindergarten*) de la educación preescolar. Algunos estados, provincias y LEA también financian servicios de *pre-kindergarten*, pero generalmente sólo para un

⁹ Los datos referentes a los porcentajes estatales o provinciales y locales de los fondos para educación correspondientes a cada estado de Estados Unidos y provincia de Canadá se presentan en un compendio de sistemas de financiamiento escolar preparado por Gold et al. (1995).

¹⁰ El reducido aporte federal al financiamiento de la educación primaria y secundaria en Canadá está destinado principalmente a programas de lengua especiales y educación para indios y esquimales, los hijos del personal de las fuerzas armadas y las personas recluidas en instituciones penales.

número relativamente pequeño de niños. El gobierno federal norteamericano subsidia también programas de *pre-kindergarten* para niños de bajos ingresos. La mayor parte de la educación de *pre-kindergarten* es a la vez ofrecida y financiada en forma privada. En Estados Unidos, las escuelas privadas (en las que se encuentran matriculados alrededor del 11% de todos los estudiantes primarios y secundarios) prácticamente no reciben fondos públicos; en Canadá, sin embargo, las escuelas privadas reciben subsidios públicos en algunas provincias. Más adelante, se analizan en mayor detalle las disposiciones relativas tanto a los programas como a las escuelas privadas de educación preescolar.

Tanto en Estados Unidos como en Canadá, los organismos educacionales locales son los compradores de casi todos los recursos utilizados en las escuelas públicas primarias y secundarias. Contratan a los profesores y demás personal, adquieren los materiales, suministros y otros bienes y servicios, y pagan por la construcción de los edificios de las escuelas. Los LEA son responsables de toda la gama de funciones educacionales, no sólo de la instrucción y los servicios relacionados con la instrucción, sino también de la mayoría de las funciones administrativas, la operación y mantenimiento de los edificios de las escuelas y aquellas funciones auxiliares tales como el transporte, los servicios de alimentación y los servicios de salud y psicológicos para los estudiantes. En la mayoría de los casos, también son responsables de la construcción de las escuelas y de otros desembolsos de capital. En general, tienen considerable control (sujeto a las necesidades de los estados o provincias) sobre la división de los fondos por nivel de educación y tipo de programa; la asignación de los fondos entre las distintas categorías de recursos, tales como el personal docente, otro personal, los materiales y los equipos; y la distribución de los recursos entre las diferentes escuelas. Normalmente, sólo algunas funciones especializadas que representan una reducida fracción del gasto total, son desempeñadas directamente por las autoridades de los estados o las provincias.¹¹

Los LEA representan una proporción tan alta del gasto final para educación pública tanto de Estados Unidos como de Canadá que muy rara vez se ha considerado necesario en estos países clasificar los gastos según la fuente de fondos. En Estados Unidos, el gasto por concepto de educación primaria y secundaria (K-12) ha sido tratado generalmente como casi sinónimo, para fines estadísticos, del gasto de los organismos educacionales locales. Sólo recientemente y en gran medida en respuesta a los esfuerzos de recolección de datos a nivel internacional, se ha

¹¹ Los estados norteamericanos gastan dinero en forma directa principalmente para financiar programas de jubilación y algunos otros beneficios complementarios para docentes y otros profesionales, producir y distribuir libros de texto, proveer algunos servicios de transporte escolar y operar escuelas especiales administradas por el Estado para niños discapacitados.

avanzado en el sentido de incluir los desembolsos directos de los gobiernos federales y estatales en las estadísticas de los gastos nacionales.¹²

La última etapa del proceso de asignación de los recursos en los sistemas de América del Norte consiste normalmente en la distribución de los recursos reales —no los fondos— por parte de los LEA a cada una de las escuelas. Entre los recursos así asignados comúnmente se incluyen no sólo los profesores y otros profesionales, sino también otros tipos de recursos utilizados en el sistema escolar, tales como, por ejemplo, los recursos humanos y materiales necesarios para operar y mantener los edificios de las escuelas. En la mayoría de los casos, el porcentaje de los fondos totales que los administradores a nivel de las escuelas pueden gastar a su discreción es muy limitado (por ejemplo, las asignaciones para materiales de enseñanza y equipos menores). En los últimos años, sin embargo, se han llevado a cabo importantes experimentos relativos a la descentralización de la autoridad fiscal a las escuelas en algunos grandes distritos norteamericanos.¹³ Pero, por ahora, la norma sigue siendo asignar los fondos a los LEA y conceder los recursos físicos a las escuelas mismas.

Los principales flujos de fondos y recursos en el modelo aplicado en América del Norte pueden resumirse de la siguiente manera:

- Los estados o provincias distribuyen los fondos a los LEA (principalmente subvenciones generales basadas en una fórmula, pero también algunas subvenciones para categorías específicas).
- El gobierno federal distribuye cantidades relativamente pequeñas de asistencia financiera para categorías específicas de recursos educacionales, ya sea directamente o a través de los estados o provincias (cantidades despreciables en Canadá).

¹² La práctica estadística a este respecto difiere entre el NCES y la Oficina del Censo norteamericana. Las estadísticas publicadas regularmente por el NCES referentes a los gastos en educación primaria y secundaria generalmente están limitadas a los gastos de los organismos educacionales locales; sin embargo, se han incluido algunas de las principales categorías de desembolsos directos (por ejemplo, para pensiones de los profesores y libros de texto) según el criterio de que constituyen gastos estatales “en nombre de” los distritos locales. La práctica de la Oficina de Censo consiste en incluir en la categoría de gastos educacionales de sus estadísticas referentes a gastos gubernamentales todos los gastos de educación directos identificables de los gobiernos federales, estatales y locales.

¹³ Por ejemplo, en Estados Unidos, los sistemas escolares de Chicago y *Dade County* han descentralizado una parte de la autoridad presupuestaria al nivel de las escuelas mismas. Sin embargo, en éstos y en la mayoría de los demás experimentos de descentralización llevados a cabo en Estados Unidos, la autonomía de las escuelas ha estado limitada, especialmente en lo que respecta al personal. Por ejemplo, las escuelas no han estado autorizadas a cambiar profesores caros de mayor antigüedad por un número mayor de profesores de menor antigüedad, que serían menos costosos.

- Sólo en Canadá, el gobierno federal distribuye asistencia financiera para propósitos generales a gran escala (disponible pero no destinada expresamente a la educación) a las provincias.
- Los LEA generan una proporción considerable del total de fondos para educación a partir de sus propias fuentes de ingresos locales, principalmente impuestos sobre los bienes.
- Los LEA efectúan casi todos los desembolsos directos (finales) por concepto de recursos educacionales. Los organismos estatales, provinciales y federales sólo adquieren categorías muy limitadas de recursos educacionales en forma directa.
- Los LEA toman la mayoría de las decisiones relativas a la asignación de los fondos y recursos por nivel, por programa y por categoría de recursos.
- Los LEA generalmente asignan recursos físicos –no fondos– a las escuelas.

El modelo británico

Con anterioridad a la Ley de Reforma Educacional de 1988 del Reino Unido, no habría habido razón para hablar de un modelo británico separado. El sistema de financiamiento escolar del Reino Unido se asemejaba en muchos aspectos a los sistemas centralizados de Europa continental. Si bien la práctica británica de dejar en manos de las autoridades locales con propósitos generales el suministro de los servicios educacionales (ver más adelante) era inusual en el contexto europeo, no era única y se podía sostener que se asemejaba a los esquemas encontrados en América del Norte.¹⁴ No obstante, en virtud de la Ley de 1988, la administración Thatcher introdujo nuevas formas de administración educacional y un grado de descentralización fiscal difícil de encontrar en otros sistemas nacionales, colocando el sistema de financiamiento británico en una categoría única.

La responsabilidad del sector público por la educación en Gran Bretaña está dividida principalmente entre el gobierno central y las autoridades educacionales locales (LEA). El gobierno central genera la mayor parte de los fondos para educación y las LEA los utilizan para comprar los recursos educacionales. Pero, además, en virtud del sistema de Administración Local de las Escuelas (*Local Management of Schools - LMS*) establecido por la Ley de 1988, cada escuela de las LEA tiene su propia junta directiva y presupuesto y ejerce un control significa-

¹⁴ Además de Gran Bretaña, Suecia y algunos otros países nórdicos también asignaban la responsabilidad por la entrega de los servicios educacionales a gobiernos locales con propósitos generales. La calidad de las LEA británicas parece ser similar, en términos del grado de independencia fiscal, a la de los distritos escolares locales con dependencia fiscal de los Estados Unidos, es decir, distritos subordinados a gobiernos municipales o distritales con propósitos generales.

tivo sobre la distribución de su propia asignación de fondos de las LEA. Más aun, en virtud de las disposiciones de la misma Ley que permiten optar por no recibir asignación fiscal, cientos de escuelas han podido independizarse de sus LEA y convertirse en instituciones dirigidas en forma autónoma, financiadas directamente por el gobierno central (escuelas “mantenidas mediante subvenciones”). Sin embargo, todas las escuelas con financiamiento público –incluso aquéllas que se han independizado– deben atenerse al currículo nacional establecido por la ley y ajustarse a los estándares nacionales relativos a la educación para los niños en el rango de edad obligatoria, que es de 5 a 16 años. En otras palabras, la descentralización en el terreno financiero coexiste con un grado significativo de control central sobre los aspectos fundamentales de la educación.

Las LEA son unidades subordinadas a los gobiernos locales con propósitos generales (autoridades locales o consejos), que son responsables de entregar no sólo educación, sino una amplia gama de otros servicios públicos. Esto permite comparar en cierto modo a las LEA británicas, en lo que respecta al grado de autonomía fiscal, con los distritos escolares con dependencia fiscal existentes en Estados Unidos. En 1992, había 117 LEA en Inglaterra y Gales. Un LEA promedio atendía alrededor de 70.000 estudiantes, lo que significa que las LEA son mucho más grandes, en promedio, que los distritos escolares norteamericanos, a excepción de los de mayor dimensión.

Las LEA reciben sus fondos de las autoridades locales principales. La proporción más importante (alrededor del 80%) de los ingresos de las autoridades locales provienen, a su vez, del gobierno nacional. La mayor parte del 20% restante proviene de impuestos locales sobre los bienes aplicados por las autoridades locales. Las autoridades locales tienen discreción para establecer sus propias tasas, dentro de los límites impuestos por la autoridad central.¹⁵ La mayor parte del dinero proveniente del gobierno central llega a las autoridades locales como fondos para propósitos generales, no destinados expresamente a educación ni a otra función particular. Estos fondos para propósitos generales toman dos formas: los fondos compartidos provenientes de los impuestos comerciales uniformes a nivel de todo el país (“tasas comerciales”), distribuidos a las autoridades locales principalmente en base a su población y las subvenciones por bloques para propósitos generales, conocidas como Subvenciones de Apoyo a los Ingresos, distribuidas a las autoridades locales según un criterio de compensación fiscal. El gobierno central otorga también algunas subvenciones para programas educacionales espe-

¹⁵ Los impuestos sobre los bienes habían sido reemplazados por un tiempo, bajo la administración Thatcher, por impuestos locales a las personas, pero los impuestos sobre los bienes han sido restablecidos y constituyen la principal fuente de financiamiento local. El gobierno central puede limitar las tasas o reducir a niveles previos aquellas tasas que considere excesivas.

cíficos, pero éstas son muy pequeñas en comparación con las subvenciones por bloques con propósitos generales.

Cada autoridad local tiene la libertad de determinar la porción de su presupuesto total que se asignará a la LEA para financiar la educación pública. (No existe un nivel de gobierno intermedio, análogo a los estados o provincias, involucrado en el financiamiento de las escuelas.) Una pequeña fracción del financiamiento de las LEA (menos del 5%) proviene de las matrículas pagadas por los padres, principalmente por servicios tales como alimentación y transporte para los alumnos. Los desembolsos de capital se financian a partir de múltiples fuentes, incluidas las subvenciones especiales del gobierno central y los préstamos locales.

De acuerdo con este sistema, el tema de los ingresos en el financiamiento de las escuelas en Gran Bretaña es inseparable en dos sentidos del financiamiento general del gobierno local. Por una parte, debido a que la educación representa una gran porción de los presupuestos de las autoridades locales, los factores relacionados con la educación cumplen un rol predominante en la determinación de la magnitud de la subvención por bloque de parte del gobierno central a cada autoridad local. Específicamente, las asignaciones de las Subvenciones de Apoyo a los Ingresos dependen en parte del número y la composición de los alumnos matriculados en cada jurisdicción (ver el análisis que aparece más adelante acerca de los mecanismos de distribución de los fondos). Por otra parte, las subvenciones por bloques del gobierno central resultantes financian toda la gama de funciones de las autoridades locales, sin que haya cantidades específicas destinadas expresamente a educación. Por lo tanto, no hay un fondo de ingresos para educación locales identificables en forma separada, como ocurre en los sistemas de América del Norte.

Una implicación del último punto es que los gastos en educación pueden variar entre las LEA no sólo por las variaciones en los ingresos totales disponibles a las autoridades locales principales (dado a disparidades en las bases imponibles y las tasas de impuestos aplicadas a nivel local), sino también debido a que las diferentes autoridades escogen destinar porcentajes diferentes de sus presupuestos totales a la educación primaria y secundaria. En otras palabras, dos autoridades locales con ingresos totales idénticos (una combinación de subvenciones del gobierno central y fondos obtenidos a nivel local) podrían gastar cantidades significativamente diferentes por concepto de educación primaria y secundaria. Otra implicación es que es imposible establecer con precisión la proporción de los fondos para educación que se originan a nivel central y local. Se puede afirmar que alrededor del 80% del presupuesto total promedio de las autoridades locales proviene de transferencias del gobierno central, pero no tiene sentido preguntarse qué porcentaje del dinero del gobierno central con propósitos generales es "utilizado para" educación.

Las escuelas mantenidas a través de subvenciones, o que han optado por no recibir asignación fiscal, no perciben financiamiento de las LEA sino que son directa y totalmente financiadas por el gobierno central. Durante un tiempo, el Departamento de Educación del Reino Unido (DFE) debía calcular qué cantidad habría recibido cada una de dichas escuelas de parte de su LEA si no hubiese optado a no recibir asignación y luego retirar dicha suma del aporte correspondiente a la autoridad local y redirigirla a la escuela. Sin embargo, este engorroso procedimiento ha sido reemplazado por un sistema de asignación directa de fondos a través de la Agencia de Financiamiento de Escuelas recientemente establecida por el DFE.

Los compradores finales de los recursos educacionales en un sentido legal son las LEA (o, en el caso de las escuelas que han optado por no recibir asignación fiscal, las escuelas mismas). Esto significa que la LEA es el empleador de los profesores y demás personal y el organismo que adquiere o contrata los otros bienes y servicios. Sin embargo, de acuerdo con el sistema LMS, las escuelas mismas tienen considerable autonomía en la determinación de sus propias combinaciones de recursos, incluida la composición de su personal (no obstante, los profesores y demás personal deben ser remunerados de acuerdo con las escalas de sueldos nacionales. (Para mayores detalles, ver la Sección “Mecanismos de distribución de los fondos y recursos”). La LEA ejerce el control absoluto sólo sobre la proporción menor del presupuesto educacional destinada a pagar las funciones administrativas y de apoyo centrales, estimadas en aproximadamente un 25% del total. El 75% restante pasa a manos de las escuelas con autonomía fiscal. Por lo tanto, se podría afirmar que, en términos funcionales y no necesariamente legales, la responsabilidad por la toma de la mayoría de las decisiones finales de gastos detalladas en la actualidad recaen principalmente en las escuelas mismas.

Los esquemas financieros mencionados anteriormente son aplicables a las escuelas públicas primarias y secundarias y a las escuelas preescolares (guarderías infantiles) operadas por las LEA, pero no se extienden a los servicios de educación preescolar entregados fuera del sistema de educación oficial en instituciones administradas por gobiernos locales u organizaciones privadas. Estas últimas son financiadas en forma independiente. Las escuelas privadas primarias y secundarias independientes no reciben financiamiento público, a excepción de subvenciones muy limitadas para propósitos especiales. Cabe señalar, sin embargo, que, en la categoría de las escuelas públicas bajo la jurisdicción de las LEA, se incluyen muchas escuelas afiliadas a iglesias que en otros países se clasificarían como privadas. Más adelante, se entregan mayores detalles a este respecto.

En resumen, los principales flujos de fondos y recursos de acuerdo con el sistema británico son los siguientes:

- Los fondos con propósitos generales (no destinados específicamente a educación) fluyen desde el gobierno central a los gobiernos locales con propósitos generales.
-

- Los gobiernos locales con propósitos generales generan algunos fondos adicionales a partir de sus propios impuestos locales sobre los bienes.
- Cada autoridad local decide qué porcentaje de su presupuesto local asignará a su autoridad educacional local subordinada.
- La LEA distribuye la mayor parte de su presupuesto (aproximadamente el 75%) entre las escuelas.
- Las escuelas pueden ser entendidas como los asignadores finales de la mayor parte de los fondos, si bien las transacciones financieras mismas son llevadas a cabo por las LEA. Las LEA son las entidades que efectúan el desembolso final por concepto de ciertas funciones administrativas y de apoyo. Por lo tanto, en efecto, el rol de desembolsador final se encuentra dividido a lo largo de las líneas funcionales entre el nivel de las LEA y el de las escuelas mismas.
- Además, los fondos fluyen directamente desde el gobierno central a las escuelas financiadas mediante subvenciones, para ser utilizados de la manera en que las escuelas mismas decidan.

El modelo centralizado de Europa continental

Las características distintivas del modelo centralizado de Europa continental son, como su nombre lo sugiere, en primer lugar el predominio del gobierno central en la generación de los fondos para educación y, en segundo lugar el rol principal ejercido por el gobierno central ya sea en la compra directa de los recursos educacionales –en particular, la contratación y remuneración del personal docente– o, por lo menos, en el control de las asignaciones y usos de los fondos para educación. Estas características del sistema de financiamiento de la educación están asociadas, en la mayoría de los casos, a un alto grado de control central sobre los aspectos técnicos fundamentales de la educación (el currículo, los requisitos de graduación, las calificaciones de los profesores, etc.) y la administración de la educación. Francia es el arquetipo del país centralizado, pero Bélgica y Holanda también adhieren al modelo centralizado en muchos aspectos, al igual que Italia, Portugal y algunos de los países nórdicos.

Francia

En el sistema francés, el gobierno central no sólo genera aproximadamente el 75% de todos los fondos para educación desde el nivel preescolar al nivel superior de la secundaria, sino que también gasta alrededor del mismo porcentaje de los fondos totales en forma directa (OCDE, 1995a). El grueso del financiamiento de la educación es entregado a través del presupuesto nacional anual. La mayoría de los profesores y demás profesionales del área son funcionarios públicos nacionales,

empleados y remunerados por el ministerio de educación de la nación. El ministerio nacional asigna los profesores y demás personal —no los fondos— hasta el nivel de la escuela misma. Si bien las asignaciones detalladas son manejadas por entidades subnacionales —a nivel del *département* o la *académie* (regional), dependiendo del nivel de educación en cuestión— estas entidades no son comparables con las autoridades educacionales regionales o locales al menos parcialmente autónomas de los países menos centralizados, sino que constituyen más bien unidades administrativas regionales responsables ante el ministerio nacional.

Francia aplica la política de dividir las responsabilidades financieras a lo largo de las líneas funcionales entre la autoridad central y las autoridades subnacionales. Los gastos por concepto de personal docente y otros recursos directamente relacionados con la enseñanza son manejados por el ministerio de educación. Los gastos finales por concepto de ciertas funciones administrativas y de apoyo son efectuados por las autoridades regionales o locales. En particular, las autoridades subnacionales son responsables de la construcción, el mantenimiento y la operación de los edificios de las escuelas y de aquellos servicios auxiliares tales como la alimentación y el transporte de los estudiantes. En términos globales, las funciones por las cuales las entidades subnacionales son los desembolsadores finales representan alrededor del 25% del gasto nacional total por concepto de educación preescolar, primaria y secundaria. La ubicación específica de la responsabilidad varía por nivel de educación: las municipalidades y otros gobiernos locales (comunales) son responsables de las escuelas preescolares y primarias, los *départements* son responsables de las escuelas que ofrecen el nivel inferior de la educación secundaria (*collèges*) y las regiones son responsables de las escuelas que ofrecen el nivel superior de la educación secundaria (*lycées*). Las autoridades regionales y locales reciben fondos del gobierno central para propósitos generales para financiar sus actividades educacionales y otras, como asimismo algunas subvenciones para categorías específicas destinadas a servicios educacionales particulares.

El principal sistema de financiamiento escolar de Francia cubre una gama de actividades educacionales más amplia que los sistemas de América del Norte y de Gran Bretaña anteriormente descritos. La mayoría de las escuelas privadas primarias y secundarias reciben financiamiento público esencialmente en los mismos términos que las instituciones públicas (se excluye un sector relativamente pequeño de escuelas privadas “independientes”). El mismo sistema también entrega la totalidad del financiamiento de la educación preescolar. Al igual que en otros países europeos, los costos de las porciones de los programas de aprendices ofrecidos en el trabajo son de cargo de los empleadores y, por lo tanto, no están cubiertos por el sistema de financiamiento público; pero en dichos programas se encuentra matriculado sólo un pequeño porcentaje de los estudiantes franceses que cursan los niveles superiores de la educación secundaria. (Para mayores detalles, ver la sección “Disposiciones específicas a cada sector”).

Entre las principales decisiones de asignación fiscal y de recursos tomadas a nivel nacional en el sistema francés, se encuentran aquéllas relativas a la asignación de la mayoría de los fondos para educación entre los diferentes niveles de educación: preescolar, primaria, nivel inferior de la educación secundaria y nivel superior de la educación secundaria; la división de los recursos por tipo de programa (educación general, educación técnico-vocacional, educación especial, etc.) y las sumas que se gastarán en cada nivel por concepto de los profesores y demás tipos de personal. Estas asignaciones se determinan, en efecto, en el punto en el cual se establecen los presupuestos para los directorios u oficinas ministeriales responsables de las diferentes categorías de instituciones. Por ejemplo, la suma total presupuestada para la remuneración del personal docente en las escuelas primarias es distribuida a las localidades por el componente ministerial responsable de la educación primaria; otra suma para el personal docente de los *colléges* es distribuida a los *départements* por el componente responsable del nivel inferior de la educación secundaria; y así sucesivamente. Este método está en abierto contraste con el esquema vigente tanto en América del Norte como en el sistema británico, según el cual los fondos para la educación preescolar, primaria y secundaria como un todo son distribuidos a unidades funcionales locales y las asignaciones por nivel, programa, etc., son determinadas en cada jurisdicción local.

Cabe señalar que en la estructura francesa no existe un presupuesto local para educación que cubra la totalidad del costo de los servicios educacionales entregados en una determinada comunidad. Ciertamente, los gastos por concepto de las funciones auxiliares y de apoyo de las cuales son responsables las regiones y las municipalidades están incluidos en los presupuestos regionales y locales, pero el grueso del gasto en educación, incluidas las remuneraciones de los profesores y demás educadores, aparecen en el presupuesto del ministerio nacional y no se encuentra reflejado en las cuentas subnacionales.¹⁶

Los siguientes son los principales flujos fiscales y de recursos del sistema francés:

¹⁶ Los costos administrativos y de apoyo no siempre se identifican como costos de educación, sino que algunas veces aparecen bajo otros rubros en los presupuestos locales (por ejemplo, como gastos por concepto de obras públicas y administración local general). Esto sigue siendo un obstáculo para poder recopilar datos estadísticos amplios referentes al gasto en educación. Los gastos relacionados con la educación de las comunas más pequeñas (menos de 10.000 habitantes), que tienen presupuestos más simples y globales son especialmente susceptibles de no ser contabilizados. Para resolver este problema, los expertos en estadísticas nacionales utilizan procedimientos de estimación que consideran los ajustes necesarios para efectos de este tipo de falla en la contabilización y en la recopilación de los datos globales nacionales referentes al gasto en educación. Las estadísticas de gastos de varios otros países europeos se ven afectadas por problemas similares.

- El gobierno nacional genera y gasta en forma directa alrededor de las tres cuartas partes de todos los fondos destinados a educación preescolar, primaria y secundaria.
- El gobierno nacional determina las asignaciones de (la mayor parte de) los fondos para educación por nivel, tipo de programa y categoría de recursos.
- El ministerio de educación nacional, que opera a través de representantes regionales, asigna el personal hasta el nivel de la escuela misma.
- Alguna asistencia financiera para propósitos generales (no destinada específicamente a educación) fluye desde el gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales. Además, se entrega una cierta cantidad de asistencia financiera para categorías específicas para servicios educacionales determinados.
- Las autoridades regionales y locales efectúan los desembolsos directos para la construcción, operación y mantenimiento de los edificios de las escuelas y para algunas otras funciones auxiliares y de apoyo.

Holanda

El sistema holandés comparte los principales elementos del financiamiento centralizado anteriormente mencionado. El gobierno central genera casi la totalidad de los fondos públicos para educación (aproximadamente un 96% del total, según OCDE, 1995a). El ministerio de educación nacional desembolsa en forma directa aproximadamente la misma proporción del total de los fondos para la educación primaria y secundaria –alrededor del 75%– que el ministerio nacional de Francia. Los profesores y demás personal pedagógico y profesional son funcionarios públicos. Al igual que Francia, Holanda delega en autoridades locales (municipalidades) la responsabilidad de operar y mantener las escuelas y el desempeño de algunas funciones auxiliares y de apoyo. Sin embargo, a diferencia de Francia, provee la principal proporción del financiamiento para estas funciones delegadas a través de subvenciones para educación explícitas en lugar de hacerlo a través de asistencia financiera para propósitos generales a los gobiernos locales. Por otra parte, el sistema holandés incluye una “estructura de apoyo” con financiamiento nacional, que entrega una diversidad de servicios auxiliares y de apoyo, algunos de los cuales son dejados en manos de las autoridades regionales o locales en otros países europeos. En consecuencia, los roles subnacionales en la generación y gasto de los fondos para educación pueden caracterizarse como mínimos y modestos, respectivamente.

Dado lo anterior, se podría decir que el sistema de financiamiento holandés es, en algunos aspectos, aun más centralizado que el de Francia, pero existe un factor contrapesante que es necesario considerar. En Holanda, una proporción considerable del desembolso para educación del gobierno central paga recursos educaciona-

les –incluido el personal docente– usados en instituciones privadas y no públicas. Estas instituciones controladas por el sector privado (principalmente afiliadas a iglesias) registran más de dos tercios de los alumnos desde el nivel preescolar al nivel superior de la educación secundaria, lo que constituye un porcentaje extraordinariamente alto, al que sólo se aproxima Bélgica. A pesar de estar fuertemente supervisadas y además financiadas por el gobierno, las instituciones privadas mantienen una significativa autonomía en relación con aspectos fundamentales de la educación. Esto sugiere que la centralización en el terreno financiero puede ser contrapesada en algunos aspectos a través de la descentralización de la administración de las escuelas. (Para mayor información acerca de este tema, ver la Sección “Implicaciones para la equidad en el financiamiento escolar”).

Además de cubrir las escuelas privadas, el sistema general de financiamiento de las escuelas de Holanda cubre la educación preescolar para niños de cuatro años y más (que está integrada institucionalmente con la educación primaria). Se excluyen los servicios para niños menores de cuatro años. El sistema no cubre los elementos ofrecidos en el trabajo que están presentes en el sistema de aprendices del país, sino que los costos de dicha capacitación son financiados por los empleadores mismos.

Por lo tanto, en Holanda, los principales flujos fiscales y de recursos consisten en la obtención de ingresos y los gastos directos por parte del gobierno central, la asignación de los profesores y demás personal pagado por el gobierno a las escuelas públicas y privadas y la distribución de los fondos provenientes del gobierno central para otras categorías de recursos a las municipalidades e instituciones privadas.

Bélgica

La estructura del sistema de financiamiento escolar de Bélgica es similar en muchos aspectos a la de Holanda, pero con una gran excepción. Desde 1989, la autoridad en el área de la educación no ha sido ejercida por un ministerio del gobierno central, sino por los ministerios de educación de tres “Comunidades” de lengua (*Communautés*), de habla francesa, de habla holandesa (flamenco) y de habla alemana. Las Comunidades corresponden a regiones geográficas, excepto el caso de la región de Bruselas, que es un área bilingüe (francés-flamenco). Estas Comunidades obtienen sus fondos directamente del presupuesto del gobierno central, pero tienen casi total autoridad en lo referente a los aspectos técnicos, la administración y el financiamiento de las escuelas bajo su jurisdicción.¹⁷ Las

¹⁷ La única responsabilidad financiera por la educación que permanece en manos del gobierno central, en oposición a las Comunidades, es la de financiar las pensiones del personal docente.

autoridades belgas habitualmente describen las Comunidades como regiones y caracterizan su sistema de educación como descentralizado al nivel regional. Para efectos de comparación internacional, sin embargo, podría ser más apropiado referirse al gobierno central y a las Comunidades colectivamente como el “sector de gobierno central” (reconociendo que se trata de un sector con tres ramas) y aplicar la denominación “regional” y “local” a las provincias y comunas, respectivamente, como se hace en otros países.

Utilizando esta última terminología, se puede afirmar que casi todos los fondos para educación pública de Bélgica, alrededor del 95% del total, son generados al nivel del gobierno central. Algunas escuelas públicas son operadas por las Comunidades directamente y algunas son operadas por las provincias o localidades. En ambos casos, las autoridades centrales (es decir, las Comunidades) contratan y remuneran directamente a todos los profesores y demás personal. En otras palabras, las Comunidades asignan los cargos docentes y de otro tipo —no los fondos— aun en los casos en que las escuelas son administradas por las autoridades provinciales y locales. Las Comunidades también pagan directamente todos los demás recursos y servicios utilizados en las escuelas administradas por ellas. En el caso de las escuelas administradas a nivel provincial o local, las Comunidades otorgan subvenciones para cubrir los costos de la mayoría de los recursos fuera del personal remunerado por las Comunidades. Sólo una fracción muy pequeña del gasto para estas últimas escuelas es financiada mediante ingresos provenientes de fuentes provinciales o locales.

En Bélgica, sólo porcentajes levemente menores de los alumnos de educación preescolar a secundaria que en Holanda (alrededor del 60% en total) están matriculados en instituciones privadas, principalmente afiliadas a iglesias. Estas instituciones son totalmente financiadas mediante fondos públicos al igual que las escuelas públicas. Además, al igual que el sistema francés, el sistema belga cubre prácticamente toda la educación preescolar. El único elemento significativo del gasto en educación primaria y secundaria no cubierto por el principal sistema nacional de financiamiento es el costo de la porción de los programas de aprendices ofrecida en el trabajo.

Sobre la base de estas descripciones, es posible afirmar que las autoridades educacionales centrales de Holanda y Bélgica ejercen aun más control que las correspondientes autoridades francesas sobre las principales decisiones de asignación de fondos: la división de los recursos por nivel y tipo de programa, la distribución geográfica de los fondos y la asignación de los fondos entre las diferentes categorías de recursos educacionales.

El modelo federal de Europa continental

La principal diferencia entre el modelo europeo central y federal es que las funciones desempeñadas por el gobierno nacional en virtud del primero son cumplidas por las autoridades regionales –estados, provincias, *Länder*– en el segundo. Una característica estrechamente relacionada es que el gobierno federal de cada sistema federal provee asistencia financiera para propósitos generales a gran escala (fondos no destinados específicamente a educación como tampoco a ninguna otra función particular) a las autoridades regionales. Alemania es el sistema federal arquetípico y al que se presta mayor atención en estas comparaciones, pero también existen sistemas federales o parcialmente federales en Austria, Suiza y España.¹⁸

Alemania

De acuerdo con el sistema alemán, la educación en todos sus niveles (incluida la educación superior) es primordialmente la responsabilidad de los estados o *Länder*. En la actualidad, existen 16 *Länder*, 11 de los cuales conformaban la ex Alemania Oriental. (El *Land* promedio tiene aproximadamente la misma población, alrededor de 5 millones de habitantes, que un estado norteamericano promedio.) Cada *Land* desempeña un rol similar en el área de la educación y mantiene una relación similar con las autoridades locales que la que tiene el gobierno nacional en Francia. Los *Länder* generan la proporción predominante de los fondos para educación, alrededor del 80% del total (dejando de lado, por el momento, la asistencia financiera para propósitos generales proveniente del gobierno central). La mayoría de los profesores y demás personal del área de la educación son funcionarios públicos de los *Länder*, contratados y remunerados directamente por las autoridades del *Land*. Las autoridades educacionales del *Land* asignan los cargos docentes y de otro tipo o el número de profesores con equivalencia de jornada completa, no fondos, entre las localidades y las escuelas en particular.

Al igual que en los países centralizados descritos anteriormente, en Alemania se separa la responsabilidad por la entrega de los servicios según la función. Las municipalidades y demás unidades de gobierno local son responsables de la construcción, el mantenimiento y la operación de los edificios de las escuelas y del cumplimiento de las diversas funciones administrativas y de apoyo. Los desembolsos finales para dichos fines, que ascienden a un total de alrededor del 21% del

¹⁸ Otro país de la OCDE que descentraliza gran parte de la responsabilidad por los aspectos financieros y otros aspectos de la educación primaria y secundaria a las regiones (estados) es Australia. Lamentablemente, no fue posible incluir el sistema de Australia en este análisis.

gasto público en educación, son efectuados por las localidades con fondos provenientes de sus propios presupuestos. Sólo una fracción menor de los costos se ve compensada por asistencia financiera explícita para educación proveniente de los *Länder*. Sin embargo, las localidades también reciben transferencias para propósitos generales provenientes de gobiernos de más alto nivel, que ayudan a financiar servicios relacionados con la educación junto con otros tipos de desembolsos de los gobiernos locales.

Además, los organismos no educacionales de los gobiernos locales con propósitos generales (tales como los departamentos municipales de salud o servicios sociales) proporcionan servicios de salud y psicológicos y los demás servicios de bienestar social y servicios auxiliares para niños. Estos se clasificarían como servicios de apoyo a la educación o servicios educacionales auxiliares en muchos países, pero no se hace de esta forma en Alemania. Los gastos por concepto de estas funciones no aparecen en los rubros de educación de las cuentas financieras locales y no aparecen reflejados en las estadísticas nacionales referentes a gastos de educación. Esta práctica contable (compartida por varios otros países) se traduce en una subestimación tanto del costo total de la educación como del porcentaje de los costos educacionales financiados a nivel local.

Alemania cuenta con un elaborado sistema de subvenciones fiscales de compensación para propósitos generales, incluidas las subvenciones destinadas a transferir recursos desde los *Länder* más ricos a los más pobres y, al interior de cada *Land*, las subvenciones a las municipalidades y otras unidades del gobierno local. En dicho sistema, no es posible decir, sin ambigüedades, qué fracción del gasto en educación de los *Länder* y las autoridades locales se financia con fondos provenientes de fuentes de ingresos propias de estos gobiernos y qué fracción se financia a partir de las transferencias intergubernamentales generales. La anterior cifra de 80% se refiere al porcentaje del gasto total destinado a educación privada y secundaria que se origina en los *Länder*, pero gran parte de los ingresos de los cuales dicho aporte de 80% es extraído —especialmente por parte de los *Länder* más pobres— proviene en último término de las subvenciones federales de compensación.

En Alemania y otros sistemas federales europeos, al igual que en Francia, no existe un presupuesto local global para educación. Los desembolsos por concepto de las funciones auxiliares y de apoyo mencionados anteriormente sólo aparecen en las cuentas financieras municipales u otras cuentas locales. Los gastos por concepto de las remuneraciones de los profesores y otros educadores aparecen en los presupuestos y cuentas de los *Länder*. Cualquier análisis de la distribución de los fondos entre las localidades al interior de los *Länder* requeriría atribuir de los desembolsos del *Länd* a las jurisdicciones locales correspondientes.

Cabe señalar tres aspectos de la cobertura del sistema de financiamiento escolar de Alemania. En primer lugar, al igual que los sistemas europeos centralizados

mencionados anteriormente, el sistema alemán financia las escuelas básicas y secundarias privadas (principalmente afiliadas a iglesias) esencialmente en los mismos términos que las escuelas públicas. Sin embargo, en segundo lugar, a diferencia de los otros sistemas nacionales mencionados hasta el momento, el alemán no cubre la educación preescolar. Las escuelas preescolares no son consideradas parte del sistema educacional en Alemania, reciben el patrocinio de autoridades no educacionales y son financiadas a través de sistemas diferentes. En tercer lugar y aun más importante, la porción ofrecida por el empleador del sistema alemán de aprendices no recibe financiamiento público. La escala de dicho sistema es tal (en él se encuentra matriculado alrededor del 50% de los estudiantes del nivel superior de la educación secundaria) que si se la omitiera se obtendría una impresión muy engañosa de la forma en que Alemania organiza y financia la educación primaria y secundaria. (En la Sección "Disposiciones específicas a cada sector", se analiza en mayor profundidad el sistema de aprendices alemán y los sistemas similares aplicados en otros países).

Los principales flujos de fondos y recursos en el sistema federal de financiamiento escolar de Alemania (excluida la educación preescolar y la capacitación ofrecida en el trabajo) son los siguientes:

- El gobierno federal gasta muy poco explícitamente en educación básica y educación secundaria, pero provee asistencia para propósitos generales a gran escala a los *Länder*.
- Los *Länder* generan la mayor parte de los fondos explícitamente destinados a educación y gastan fondos directamente para contratar a los profesores y demás educadores.
- El ministerio de educación de cada *Land* asigna los cargos docentes (algunas veces a través de organismos intermedios) hasta el nivel de la escuela misma.
- Los *Länder* proporcionan sumas limitadas de asistencia financiera para categorías de educación especiales a las autoridades locales. Además, existe un flujo de asistencia financiera para propósitos generales desde los *Länder* a los gobiernos locales.
- Las autoridades locales son los desembolsadores directos de los fondos para construcción, operación y mantenimiento de las escuelas y para ciertas funciones auxiliares y de apoyo.

Austria

Si bien en Austria, al igual que en Alemania, existe un sistema de gobierno federal de acuerdo con el cual se asignan importantes responsabilidades por muchos servicios sociales a las autoridades regionales (*Länder*) no se ha descentralizado el financiamiento escolar en una medida similar a la de Alemania sino que se han mantenido importantes responsabilidades financieras en manos del gobierno cen-

tral (*Bund*). El sistema de financiamiento escolar de Austria puede caracterizarse como un esquema central-federal mixto, similar a la estructura federal de Alemania en algunos aspectos, pero también similar en otros aspectos a los sistemas centralizados descritos anteriormente.

En Austria las responsabilidades educacionales se dividen no sólo de acuerdo con la función sino también según el nivel de educación. En general, pero con algunas excepciones, la responsabilidad por el financiamiento de la educación obligatoria, es decir las escuelas de educación primaria y de educación secundaria del nivel inferior, está descentralizada a nivel de los *Länder*, en tanto que la responsabilidad por el financiamiento del nivel superior de la educación secundaria continúa en manos del ministerio de educación central (*Bundesministerium für Unterricht und Kunst* - BMUK).¹⁹ Sin embargo, la importancia de esta distinción —ya sea que se trate de una distinción principalmente legal o que refleje una verdadera diferencia en la ubicación del control— no es fácil de interpretar por las personas de afuera, dados los esquemas institucionales existentes. La misma oficina administrativa del *Land* que maneja las escuelas obligatorias en representación del *Land* administra también las escuelas de educación secundaria del nivel superior en representación del BMUK. Por lo tanto, en algunos aspectos, el sistema puede estar aun más federalizado —es decir, descentralizado a nivel del *Land*— de lo que podrían sugerir tanto las disposiciones formales como las estadísticas financieras oficiales de Austria.

El porcentaje de fondos para educación primaria y secundaria generados por el gobierno central en Austria es casi igual al de Francia (alrededor del 70%), pero el rol del gobierno central como desembolsador final es mucho menor. El BMUK paga directamente sólo los sueldos del personal docente empleado en las escuelas (principalmente de educación secundaria del nivel superior) que se encuentran bajo la autoridad directa del gobierno central. Una amplia proporción de los ingresos para educación generados a nivel central es transferida a los *Länder*, que los utilizan para pagar, entre otras cosas, los sueldos del personal de las escuelas de educación primaria y del nivel inferior de la educación secundaria. En efecto, la principal forma de transferencia desde el gobierno central a los *Länder* es el reembolso por parte del BMUK de los sueldos anteriormente mencionados.

Las estructuras administrativas y financieras al interior de los *Länder* austríacos parecen ser similares a las correspondientes estructuras de Alemania. En Austria opera la misma división funcional de las responsabilidades. Los *Länder* contratan y asignan el personal docente; las autoridades locales proveen, operan y

¹⁹ Una excepción es que el *Bund* es responsable del nivel inferior de la educación secundaria en *Gymnasien*, las principales instituciones que preparan a los alumnos para su ingreso a las universidades.

mantienen los edificios de las escuelas y desempeñan una diversidad de funciones auxiliares y de apoyo. Aun más, al igual que en Alemania, funciones auxiliares como las de los servicios de salud y psicológicos para los alumnos son provistas por organismos no educacionales del gobierno local. Como resultado, el costo total de la educación se ve subestimado y el aporte local al financiamiento de la educación no se ve reflejado cabalmente en las estadísticas financieras educacionales de Austria.

Austria financia sus gobiernos regionales y locales en gran medida a través de un sistema nacional de impuestos compartidos. Los ingresos tributarios obtenidos a tasas uniformes a nivel nacional son asignados a las autoridades de los *Länder* y a las autoridades locales mediante fórmulas basadas en la población. Estos impuestos compartidos pueden entenderse como transferencias financieras con propósitos generales desde el *Bund* a los *Länder* y a las localidades. Ninguna porción de los ingresos está destinada ni es presentada contablemente como gastos por concepto de educación, pero obviamente constituyen la fuente de una alta proporción de los ingresos que las localidades destinan a propósitos educacionales. A este respecto, se puede afirmar que las estadísticas financieras de Austria subestiman el aporte financiero del gobierno central a la educación.

Los puntos claves relativos a la cobertura de financiamiento de las escuelas de Austria son los siguientes. En primer lugar, el sistema de Austria al igual que el de Alemania, no cubre la educación preescolar. Las escuelas de educación preescolar, que no están clasificadas como instituciones educacionales, son financiadas en forma independiente y en gran parte con fondos privados. En segundo lugar, Austria provee una considerable proporción del financiamiento público de la mayoría de las escuelas privadas (principalmente afiliadas a iglesias), si bien no en una medida tan significativa como Alemania. En tercer lugar, la porción del sistema de aprendices de Austria ofrecida por el empleador, que tiene matriculada una fracción aun más alta de los estudiantes de educación secundaria del nivel superior que Alemania, no recibe ningún tipo de financiamiento público, sino que es completamente financiada por el empleador.

La etapa final del proceso de designación de recursos en Austria involucra la asignación de los profesores (o, más precisamente, las horas docentes) por el BMUK o los *Länder* sobre la base de una determinada fórmula, según sea el caso, a las escuelas bajo sus respectivas jurisdicciones. Así, los tres niveles del gobierno participan como desembolsadores finales, dividiéndose entre ellos las responsabilidades por la adquisición y la asignación de las diferentes categorías de recursos. Esta combinación de características asociadas a las estructuras de financiamiento escolar centralizadas y federalizadas hace del sistema austríaco (independientemente del reducido tamaño del país) uno de los sistemas más complicados entre los países de la OCDE.

España

El sistema español de financiamiento de la educación primaria y secundaria puede también caracterizarse como un sistema central-federal mixto, pero por una razón completamente diferente de la de Austria. La estructura gubernamental española está en transición. Un aparato administrativo anteriormente centralizado se encuentra en proceso de ser descentralizado o federalizado, traspasándose la responsabilidad por el suministro y el financiamiento de los diversos servicios públicos, entre éstos la educación primaria y secundaria, desde los gobiernos centrales a los regionales. Sin embargo, la transferencia ha estado produciéndose a ritmos diferentes en las distintas regiones. En 1994, se había otorgado "plena competencia" por la educación a siete autoridades regionales (Comunidades Autónomas), en tanto que esto no había ocurrido para las diez restantes. Por lo tanto, las escuelas en las siete regiones han estado operando según esquemas de tipo federal, en tanto que aquellas de las diez regiones han continuado bajo el control centralizado.

Con respecto a estas últimas diez autoridades regionales, el ministerio de educación nacional (Ministerio de Educación y Ciencia - MEC) genera la porción más importante de los fondos para educación, contrata a la mayoría de los profesores y demás profesionales docentes, paga directamente la construcción de las escuelas y asigna el personal hasta el nivel de la escuela misma. Las autoridades locales (ayuntamiento) operan y mantienen las escuelas y a la vez organizan y financian determinados servicios auxiliares y de apoyo. En esencia, estas regiones de España operan de acuerdo con un sistema centralizado similar al de Francia.

Por el contrario, en las siete regiones a las que se les ha otorgado plena competencia sobre la educación, los departamentos de educación de las comunidades autónomas generan la mayor parte de los fondos para educación, contratan pagan y asignan el personal docente y pagan por la construcción de las escuelas. Las localidades proveen y pagan las mismas funciones auxiliares y de apoyo que las regiones centralizadas. Al igual que en otros países federales, las transferencias para propósitos generales desde el gobierno central proveen una alta proporción de los fondos utilizados por las comunidades autónomas para educación y otros propósitos. A este respecto, la porción federalizada del sistema de financiamiento escolar español se asemeja al sistema de Alemania.

El sistema de financiamiento escolar español generalmente no cubre la educación preescolar, si bien algunas escuelas preescolares reciben subsidios de las comunidades autónomas o las localidades. Las escuelas privadas (principalmente católicas) que han accedido a someterse a la regulación pública son financiadas cabalmente por fondos públicos. Otras escuelas privadas más independientes reciben una menor proporción de subsidios del sector público.

El sistema central-federal mixto de España se traduce, al igual que en el caso de Austria, en un conjunto relativamente complejo de flujos financieros y de

recursos. Los mecanismos de financiamiento de un sistema centralizado y un sistema federal operan en forma paralela en diferentes partes del país. Tanto el ministerio nacional como algunas comunidades autónomas emplean fondos directamente para pagar el personal docente y para otros propósitos; las transferencias para propósitos generales fluyen desde el gobierno central a las comunidades; el ministerio nacional provee algunas subvenciones para categorías específicas de recursos educacionales; y las localidades efectúan los desembolsos directos por concepto de ciertos servicios auxiliares y de apoyo.

Principales diferencias estructurales

A continuación, se resumen las principales diferencias estructurales entre los diversos sistemas nacionales de financiamiento de la educación primaria y secundaria (Nota: Las observaciones referentes a las diferencias en las disposiciones para la educación preescolar, las escuelas privadas y los programas de aprendices han sido diferidas a la sección "Disposiciones específicas a cada sector").

Participantes y roles

Los países exhiben grandes diferencias en la manera en que dividen las responsabilidades por el financiamiento público de la educación entre los distintos niveles y tipos de gobierno. El gobierno nacional desempeña los roles dominantes tanto en la generación como en el gasto de los fondos para educación en los sistemas centralizados de Francia, Bélgica y Holanda y comparte estos roles con los gobiernos regionales en los sistemas mixtos de Austria y España. En contraste, los gobiernos centrales de Alemania, Canadá, el Reino Unido y Estados Unidos sólo representan fracciones despreciables del gasto final y aportan poco dinero explícitamente destinado a las escuelas primarias y secundarias. El Reino Unido difiere de los otros países del último grupo en el hecho de que su asistencia financiera para propósitos generales está explícitamente destinada a proveer (entre otras cosas) la mayor porción del financiamiento para educación. Sin embargo, todos los gobiernos federales mencionados, a excepción del de Estados Unidos, entregan importantes transferencias intergubernamentales para propósitos generales a los gobiernos subnacionales responsables de la educación primaria y secundaria.

El rol de las autoridades regionales en el financiamiento de las escuelas primarias y secundarias está ausente en Holanda y el Reino Unido, es reducido y está estrechamente definido en los sistemas centralizados de Francia y Bélgica y es muy importante en los sistemas mixtos o federales de Alemania, Austria, España, Canadá y Estados Unidos. En Alemania, los gobiernos regionales (los *Länder*) generan y gastan la mayor parte de los fondos para educación. En Austria y

España, las regiones comparten ambas responsabilidades con el gobierno nacional. En Estados Unidos y Canadá, comparten la responsabilidad por la generación de fondos con las autoridades locales, pero sólo desempeñan un rol mínimo en el gasto directo de los fondos.

Los gobiernos locales de los países de Europa continental examinados en este estudio –Francia, Bélgica, Holanda, Alemania, Austria y España– desempeñan roles sólo menores y restringidos en el financiamiento de la educación. Su principal función consiste en desembolsar fondos para ciertas funciones auxiliares y de apoyo. Tienen muy poca participación en la contratación o remuneración de los profesores y demás personal profesional y generan muy poco dinero para educación a partir de sus propias fuentes. En contraste, los gobiernos locales del Reino Unido, Canadá y Estados Unidos (principalmente organismos educacionales fiscalmente independientes en los últimos dos países) son responsables no sólo de todo el gasto directo en educación, salvo una pequeña fracción, sino también de la generación de una considerable proporción de los ingresos para educación a través de los impuestos locales. En este aspecto, existe una clara línea de demarcación entre los países de habla inglesa y los demás países.

Flujos de fondos y recursos

En los sistemas de Europa continental, sólo pequeñas sumas de dinero explícitamente destinadas a educación fluyen desde un nivel de gobierno al otro. Los gobiernos nacionales de los países centralizados generan y gastan la mayor parte de los fondos para educación en forma directa. Lo mismo ocurre con los gobiernos regionales de los países federales europeos. Los flujos más importantes en estos sistemas son los de recursos reales, es decir, las asignaciones de profesores y demás educadores desde las autoridades nacionales o regionales que los contratan a los organismos locales o escuelas en particular. Además, algunos fondos para educación, a menudo en forma de subvenciones para categorías específicas, fluyen desde los gobiernos nacionales o regionales a los organismos locales que desempeñan las funciones auxiliares y de apoyo.

En contraste, los sistemas de financiamiento del Reino Unido, Canadá y Estados Unidos se caracterizan por realizar transacciones financieras intergubernamentales a gran escala. Los fondos para educación fluyen desde los gobiernos que los generan (el gobierno central en el caso británico, principalmente los estados o provincias en el caso de América del Norte) a los organismos educacionales locales que los utilizan. Si bien la mayor parte de estos fondos están destinados al financiamiento de la educación primaria y secundaria en general, también existe considerable dependencia de subvenciones para categorías específicas.

Los flujos de fondos para propósitos generales (no destinados específicamente a educación) juegan un rol significativo entre bastidores en todos los países, a

excepción de Estados Unidos. Dicho rol es menos importante en los países centralizados europeos, en donde los desembolsos para educación por parte de las autoridades subnacionales son relativamente menores. Es mucho más importante en los sistemas federales, donde los gobiernos regionales parcialmente dependientes de la asistencia financiera federal para propósitos generales constituyen las principales fuentes de fondos para educación.

El conjunto final de flujos en la mayoría de los sistemas consiste en asignaciones de personal y otros recursos desde los organismos gubernamentales responsables de los gastos finales (central, regional o local, dependiendo del país) a las escuelas mismas. La única gran excepción es Gran Bretaña, en donde los fondos (asignaciones presupuestarias) –no los recursos físicos– son distribuidos hasta el nivel de la escuela misma.

Reflejos empíricos: estadísticas referentes a las fuentes de fondos para educación

Por norma, las diferencias tanto en la división de las responsabilidades por el financiamiento de las escuelas y en la naturaleza de los flujos fiscales o de recursos debieran verse reflejadas en las estadísticas internacionales referentes al financiamiento de la educación. El compendio de datos estadísticos e indicadores educacionales de la OCDE *Education at a Glance* incluye dos indicadores relevantes. Uno es una comparación de los porcentajes de fondos para educación provenientes de las fuentes públicas y privadas (antes y después de las transferencias) entre los diferentes países. El otro es una comparación de los porcentajes de fondos públicos aportados por los gobiernos centrales, regionales y locales (también antes y después de las transferencias). Sin embargo, si bien estos datos reflejan efectivamente algunas de las diferencias establecidas anteriormente, son menos informativos de lo que se quisiera, debido a dos importantes vacíos en la cobertura de los datos estadísticos. En primer lugar, muchos países no han podido aportar información sobre los fondos provenientes de las fuentes privadas (o no han podido hacerlo a nivel global), limitando así las posibilidades de establecer comparaciones válidas de los porcentajes de gasto público y privado. Este vacío en la información no tiene consecuencias importantes para las comparaciones del financiamiento de las escuelas públicas, debido a que sólo pequeñas fracciones de los fondos para las escuelas públicas provienen de fuentes privadas; sin embargo, impide efectivamente las comparaciones que cubran ya sea los costos de la capacitación provista por los empleadores o los gastos de las escuelas privadas. En segundo lugar y algo muy importante, los desgloses hechos por la OCDE de los fondos públicos por nivel de gobierno toman en consideración sólo los gastos específicamente destinados a educación y no la asistencia financiera con propósi-

tos generales a las autoridades regionales o locales. Por lo tanto, no entregan información relativa a la magnitud de las transferencias para propósitos generales, las que, según lo señalado por las anteriores descripciones, constituyen un componente importante, si bien oculto, de los sistemas de financiamiento escolar de muchos países.

A pesar de los problemas, sigue siendo interesante e instructivo comparar los desgloses del gasto en educación pública por nivel de gobierno que los países han informado a la OCDE. Las anteriores descripciones de los sistemas nacionales de financiamiento debieran conferir un cierto grado de inmunidad a interferencias no deseadas resultantes de los vacíos en la cobertura de los datos estadísticos. En consecuencia, en la siguiente tabla se presentan los desgloses por nivel de gobierno de los gastos iniciales y finales en educación primaria y secundaria durante el año 1992, según se presentan en la tercera edición de *Education at a Glance* (OCDE, 1995a).

**Gastos Públicos en Educación Primaria y Secundaria
según la Fuente de Fondos Inicial y Final (Año Financiero 1992)**

País	Fuentes iniciales de fondos públicos para educación según nivel de gobierno (porcentajes)			Fuentes finales de fondos públicos para educación según nivel de gobierno (porcentajes)		
	Central	Regional	Local	Central	Regional	Local
Estados Unidos	7.6	47.9	44.5	0.8	0.4	98.8
Canadá	2.4	63.8	33.8	1.8	8.0	90.3
Reino Unido ^a	6.5	–	93.5	3.6	–	96.4
Francia	74.8	11.7	13.5	72.9	13.3	13.7
Holanda	96.4	–	3.6	74.7	–	25.3
Bélgica ^b	–	95.7	4.3	–	93.5	6.5
Alemania ^c	0.6	80.2	19.1	–	78.1	21.9
Austria	69.4	10.4	20.2	31.8	42.8	25.4
España	48.3	44.6	6.3	41.9	51.7	6.4

Nota general: Las cifras representan sólo los fondos específicamente destinados a educación. No se toman en consideración las transferencias para propósitos generales entre los diferentes niveles de gobierno.

^a Las cifras para el Reino Unido reflejan principalmente las fuentes de fondos directas para los LEA; no reflejan las fuentes de ingresos de las autoridades locales principales para propósitos generales.

^b Bélgica ha clasificado sus *Communautés* como gobiernos regionales más que centrales y ha considerado tanto a las provincias como a las localidades como gobiernos locales.

^c Las cifras para Alemania corresponden al territorio de la ex Alemania Oriental.

La tabla muestra ciertas diferencias estructurales en forma muy clara. Por ejemplo, se advierten con claridad marcadas diferencias en los patrones de financiamiento entre los sistemas centralizados de Francia y Holanda, donde el gobierno central genera la mayoría de los fondos y el sistema federal de Alemania, donde las regiones (*Länder*) juegan el rol predominante. También son evidentes las estructuras distintivas de los sistemas norteamericano y canadiense, en los cuales los gobiernos locales representan un alto porcentaje de los gastos iniciales y casi todos los gastos finales, en contraste con todos los sistemas europeos (las cifras para el Reino Unido son engañosas; ver más adelante). Sin embargo, es preciso interpretar en forma cuidadosa los datos de la tabla a la luz de nuestros conocimientos con respecto a la manera en que cada uno de los países financia sus escuelas y la forma en que cada uno de los países presenta sus gastos de educación. A continuación, se presentan algunos de los puntos más importantes que inciden en la interpretación de las cifras para cada país:

- *Estados Unidos*. Las cifras para Estados Unidos son generalmente válidas, a excepción de algunas asignaciones erróneas relativamente menores de los gastos estatales finales a los gobiernos locales.²⁰
- *Canadá*. Las cifras relativas a las fuentes de fondos iniciales representan fondos destinados específicamente a educación, pero no reflejan las transferencias para propósitos generales desde el gobierno federal a las provincias. Las estadísticas que consideraran estas últimas mostrarían un porcentaje mucho mayor de fondos del gobierno central y un porcentaje correspondientemente menor de fondos regionales (provinciales).
- *Reino Unido*. Las cifras relativas a las fuentes de fondos iniciales para el Reino Unido son extremadamente engañosas. Quienquiera que las tomara a su valor nominal se quedaría con una impresión totalmente errónea de que la mayor parte de los ingresos de educación se originan a nivel del gobierno local. Las cifras son técnicamente correctas en el sentido de que la mayor parte de los fondos de educación derivan de los presupuestos de las autoridades locales, pero no muestran en ninguna parte que alrededor del 80% del total de ingresos de las autoridades locales son aportados en forma de transferencias para propósitos generales por el gobierno central.
- *Francia*. Las cifras para Francia entregan una visión general razonablemente correcta; sin embargo, si se tomaran en cuenta las transferencias para propósitos generales, la participación del gobierno central en el gasto inicial sería algo mayor y la participación regional y local bajaría en forma correspondiente.

²⁰ Los gastos estatales en cuestión corresponden a los desembolsos anteriormente mencionados por concepto de pensiones, libros de texto, etc. "en nombre de" los distritos locales, que aparentemente han sido presentados como gastos locales en los informes de datos de Estados Unidos, aun cuando se trata realmente de gastos directos de los estados.

- *Holanda*. Aparentemente las cifras para Holanda no presentan ningún problema.
- *Bélgica*. Como ya se ha señalado, Bélgica ha atribuido a las regiones (es decir, las Comunidades) los gastos que, para efectos de una comparación internacional, podrían clasificarse de mejor manera como desembolsos del gobierno central. En consecuencia, el rol del gobierno central no se ve representado y la distinción entre los niveles regional y local reales (provincias y comunas) se han perdido.
- *Alemania*. Como en el caso de Canadá, las cifras para Alemania representan en forma válida la distribución de los gastos específicamente destinados a educación, pero los datos referidos a gastos iniciales no muestran en ninguna parte el importante rol que juegan en el sistema de financiamiento público de Alemania las transferencias para propósitos generales entre el gobierno central y los *Länder* y entre los *Länder* y las localidades.
- *Austria*. Las cifras referentes a gastos iniciales para Austria también reflejan los fondos específicamente destinados a educación, pero no consideran las transferencias para propósitos generales a las regiones y localidades. Aun más, la división central-regional de los gastos finales mostrada en las estadísticas refleja las distinciones legalistas (analizadas anteriormente) tanto como las distinciones técnicas fundamentales entre los roles financieros de ambos sectores.
- *España*. Las cifras para España reflejan los fondos específicamente destinados a educación, pero no consideran el importante rol jugado por las transferencias para propósitos generales desde el gobierno central a las regiones (comunidades autónomas).

Además, las cifras informadas por muchos países están afectadas por omisiones e inconsistencias en las mediciones que no tienen ninguna relación con los aspectos estructurales o de definición considerados en el presente. Se pueden encontrar detalles al respecto en el informe final de la comparabilidad de los gastos mencionado al comienzo de este documento (Barro, 1996).

Un lector inadvertido que mirara sólo las estadísticas publicadas por la OCDE y las tomara como exactas, se llevaría una impresión gravemente distorsionada de la forma en que se distribuyen las responsabilidades por el financiamiento escolar en los diferentes países. Aun más, el hecho de no contar con datos comparativos referentes a los fondos para educación generados en el sector privado y gastados por éste en cada país significa que las comparaciones estadísticas globales de las estructuras financieras de los diferentes países están más allá de lo que permiten las herramientas con que se cuenta actualmente.

MRCANISMOS DE DISTRIBUCIÓN DE LOS FONDOS Y RECURSOS

Todo sistema nacional de financiamiento escolar, independientemente de su estructura, debe cumplir la función básica de distribuir los fondos desde los puntos en los cuales se generan a las escuelas en las cuales se utilizan. Los mecanismos específicos necesarios para cumplir esta función dependen en gran medida de las estructuras del sistema, contando algunos países con reglas, fórmulas y procesos de distribución de múltiples etapas muy elaborados que no están presentes en otros sistemas. Para efectos del siguiente análisis, el término “mecanismo de distribución” se debe interpretar de manera tan amplia que incluya no sólo los procedimientos formales y las fórmulas explícitas, sino también los procesos discrecionales que conforman la distribución de los recursos y fondos en algunos países.

El modelo de América del Norte

La naturaleza altamente descentralizada de los sistemas de Estados Unidos y de Canadá hace necesario considerar tres distintos niveles de distribución de los fondos o recursos: la que se realiza entre los estados o provincias, la que se hace entre los LEA que funcionan al interior de cada estado o provincia y la distribución entre las diferentes escuelas al interior de un LEA.

Distribución entre los estados o provincias

Una de las características más notables del modelo de América del Norte es la ausencia de todo mecanismo explícito de distribución de los fondos para educación entre las regiones (estados o provincias). La mayor parte de los fondos se originan a nivel estatal y provincial o bajo este nivel. La respuesta a la pregunta: “¿Qué determina la distribución de los fondos para educación primaria y secundaria entre los estados de Estados Unidos o las provincias de Canadá?” es que la distribución está determinada casi completamente por la suma que cada estado o provincia –o quizás con mayor precisión, el conjunto de los organismos educacionales locales al interior de cada estado o provincia– escoja (y sea capaz de) gastar.

Sin embargo, las respuestas para Estados Unidos y Canadá difieren en un aspecto importante. En Estados Unidos, cada estado tiene casi absoluta autonomía para determinar su nivel de gastos, dados los recursos económicos de los cuales pueden extraer ingresos para financiar las escuelas. El gobierno federal norteamericano no interviene, excepto para distribuir pequeñas asignaciones de asistencia financiera federal destinada especialmente a educación a los estados y distritos escolares. Desde la cancelación del programa federal de Participación en los Ingresos Generales (General Revenue Sharing - GRS) a comienzos de la década de

los ochenta, no se ha contado con ningún programa de asistencia financiera federal para propósitos generales que permita compensar las capacidades muy dispares de los estados de generar fondos públicos para educación y otros propósitos. Por el contrario, las subvenciones para propósitos generales distribuidas a las provincias por el gobierno federal de Canadá representan una fracción considerable del total de ingresos provinciales y locales provenientes de todas las fuentes. Si bien estos ingresos generales no están específicamente ligados a la educación y no se traducen en un aumento del gasto en educación en una proporción fácilmente identificable, no cabe duda de que reducen las diferencias inter-provinciales en la capacidad fiscal y, en consecuencia, afectan la distribución de los fondos para educación. (En este aspecto, el sistema canadiense se asemeja a los sistemas europeos federales más que al sistema norteamericano).

Distribución entre los LEA

Cada estado de Estados Unidos y provincia de Canadá tiene su propio marco legal dentro del cual se determinan los montos que serán gastados en educación por cada uno de los LEA y, en consecuencia, por el estado o provincia como un todo. Debido a que los ingresos de que dispone cada LEA usualmente constituyen una combinación de los fondos provistos por el estado o provincia y los fondos obtenidos a nivel local por el LEA mismo, el esquema de distribución implica más que la asignación de una determinada suma de dinero entre los LEA. Es posible afirmar que cada sistema estatal o provincial consta de dos partes: un conjunto de mecanismos, por lo general predominantemente basados en una fórmula, para la distribución de los fondos generados a nivel estatal o provincial a cada uno de los LEA y un conjunto de reglas que dictan la forma y la medida en que los LEA pueden generar ingresos locales.²¹ Las dos partes del sistema algunas veces están relacionadas, en el sentido de que el monto del aporte que un LEA recibe de parte del estado o provincia depende parcialmente de la suma que dicho LEA escoja reunir a partir de sus propios impuestos locales. No es posible describir en este documento las diversas reglas y fórmulas utilizadas por los cincuenta estados norteamericanos y las diez provincias canadienses.²² En lugar de ello, el siguiente resumen se centra en las principales características genéricas de estos mecanismos, mencionando sólo unas pocas variaciones importantes.

²¹ Como se señalara anteriormente, unos pocos estados y provincias proveen financiamiento total o casi total para educación, dejando sólo un rol muy pequeño o ningún rol a los ingresos obtenidos a nivel local. Además de Hawai, que constituye un sistema unitario en el ámbito de todo el estado, el estado norteamericano de Nuevo México cae bajo esta categoría al igual que las provincias marítimas de Canadá y Columbia Británica.

²² Para las descripciones de las fórmulas y reglas de cada estado y provincia en el período 1993-94, ver *Gold et al.* (1995).

En la mayoría de los casos, los únicos ingresos significativos que los LEA están autorizados a generar por sí mismos son los impuestos sobre el valor de los bienes al interior de sus límites.²³ Las reglas pertinentes se refieren a las tasas a las cuales los LEA pueden aplicar dichos impuestos. Algunos estados y provincias otorgan a los LEA amplia discreción para fijar las tasas; algunos imponen límites superiores sobre las tasas (y/o límites inferiores como una condición para recibir asistencia financiera estatal); otros exigen que cada LEA obtenga la aprobación local de los electores para aumentar las tasas o para fijar tasas por sobre un determinado nivel. La flexibilidad permitida a los LEA a este respecto constituye una determinante importante del grado de disparidad en el gasto que existe entre los diferentes distritos y que se puede presentar en virtud de un sistema estatal o provincial.

Las fórmulas para determinar la asistencia financiera de los estados y provincias por lo general están destinadas no sólo a cubrir una fracción considerable de los ingresos para educación de cada LEA (la participación estatal en el financiamiento total variaba entre precisamente bajo el 30% y más del 70% entre los diferentes estados norteamericanos en 1993²⁴), sino también a compensar en cierta medida la desigualdad en las bases imponibles locales entre los LEA. Tanto la medida de dicha desigualdad como el grado en el cual se ve compensada por una distribución compensatoria de asistencia financiera varían ampliamente entre los diferentes estados y provincias. De acuerdo con una fórmula estatal o provincial típica, el monto de la asistencia financiera general que un LEA recibe por cada alumno está en función decreciente de la base imponible de dicho LEA (más comúnmente medida por el valor de los bienes imponibles por alumno). Algunas fórmulas también toman en consideración la cantidad de ingresos que el LEA obtiene por sí mismo, recompensando a través de esto a los LEA por su “esfuerzo fiscal”.²⁵ La mayor parte de las fórmulas están ajustadas, si bien de diferentes

²³ Estas observaciones se refieren a los LEA con independencia fiscal. Los LEA con dependencia fiscal (aquellos subordinados a los gobiernos locales con propósitos generales tales como las ciudades y los condados) obtienen fondos de los gobiernos principales. Se puede decir que reciben financiamiento de cualquier fuente tributaria que esté a disposición de dichos gobiernos. En muchos casos, sin embargo, el impuesto a los bienes es también la principal fuente de fondos disponible a los gobiernos locales con propósitos generales, a pesar de que, en algunos casos, los estados han autorizado a los gobiernos locales a aplicar impuestos a las ventas, a la renta o al consumo.

²⁴ Una excepción es el estado de *New Hampshire*, que obtenía sólo alrededor del 8% de los fondos totales para las escuelas de las fuentes del estado (NCES, 1995).

²⁵ Algunas veces se hace referencia a estas últimas fórmulas como fórmulas de correspondencia variable (*variable matching formulas*), porque efectivamente el estado busca la correspondencia con los ingresos obtenidos a nivel local, pero a tasas inversamente proporcionales a la capacidad fiscal local. Dichas fórmulas incorporan tanto el principio de compensación fiscal como el principio de recompensa por el esfuerzo fiscal.

maneras y en distintos grados, en función de las diferencias en las concentraciones de alumnos con “necesidades especiales” –los pobres, los estudiantes discapacitados, etc.– y algunas veces en función de las diferencias geográficas en el costo de la entrega de servicios educacionales. Además, los estados y provincias frecuentemente utilizan fórmulas suplementarias para distribuir los fondos para propósitos particulares, tales como el transporte escolar, la construcción de escuelas y los programas para los estudiantes con necesidades especiales anteriormente mencionados.

Estos diversos y complejos sistemas de financiamiento se han traducido en grandes disparidades en el gasto en educación tanto entre los estados y provincias como al interior de cada estado y provincia. Durante décadas, los problemas relativos a dichas disparidades han dominado las discusiones relativas a la política de financiamiento escolar tanto en Estados Unidos como en Canadá. La medida y las causas de las disparidades y las relaciones entre el grado de desigualdad y los diseños de los sistemas de financiamiento estatal son el tema de una vasta literatura de investigación, de recurrentes debates legislativos en ambos países y de una aparentemente interminable cadena de litigios en Estados Unidos. En la sección final de este documento, se compara el sistema norteamericano con los otros, específicamente en lo que respecta a las características que contribuyen a las disparidades en el gasto en educación o bien las limitan.

Una característica distintiva de los sistemas de América del Norte, que tiene consecuencias importantes en la distribución de los recursos educacionales, es que las escalas de remuneraciones de los profesores y demás personal docente generalmente se determinan a nivel local. En la mayoría de los estados norteamericanos, cada distrito escolar local, ya sea grande o pequeño, tiene la libertad de establecer sus propias escalas de sueldos (algunas veces dentro de los límites fijados por el estado) o, en los casos aplicables, de negociar los sueldos con las asociaciones gremiales locales. El resultado es que existen miles de diferentes escalas de remuneraciones en las diferentes partes del país. Algunos estados han establecido escalas de sueldos mínimos aplicables a todo el estado, pero sólo unos pocos han impuesto una única a nivel de todo el estado. De manera similar, en Canadá las escalas de remuneraciones son establecidas por las juntas escolares locales o, en algunos casos, en el ámbito provincial. Ningún gobierno federal del país desempeña un rol en la determinación de lo que se debiera pagar a los educadores. Este aspecto del financiamiento de la educación en América del Norte debe parecer extraordinario desde una perspectiva europea. Como se verá más adelante, no sólo los países europeos centralizados como Francia, sino también los países federales como Alemania, e incluso países altamente descentralizados como el Reino Unido, cuentan con escalas de sueldos uniformes para los profesores en toda la nación.

El tema de la determinación de los sueldos generalmente no está relacionado con las discusiones de los sistemas o las políticas de financiamiento escolar en Estados Unidos, quizás porque se da por sentado que cada distrito local decidirá en forma independiente el nivel de sueldos que ofrecerá y el número de profesores que contratará, dependiendo de la cantidad de dinero que pueda gastar.²⁶ Sin embargo, las consecuencias para la asignación de los recursos son innegables. Fuera de las disparidades en los gastos que pueden surgir en los sistemas descritos anteriormente, pueden también producirse disparidades adicionales en las tasas y en la calidad del personal por efecto de las diferencias en las escalas de remuneraciones entre los distritos. Este aspecto también se considera en el análisis de las implicaciones de las diferencias en los sistemas de financiamiento escolar en lo que respecta al tema de la equidad, que se presenta al final de este documento.

Asignación al interior de los LEA

Tanto en Estados Unidos como en Canadá, cada LEA determina generalmente la distribución del personal y de los demás recursos entre las escuelas mismas. Sin embargo, estas asignaciones pueden estar limitadas por reglas de los estados o las provincias relativas, por ejemplo, a los máximos coeficientes profesor-alumno. En los LEA de cualquier tamaño, las asignaciones normalmente están controladas por fórmulas, las cuales, si bien están principalmente regidas por el número de alumnos matriculados, también toman en consideración la configuración del alumnado de la escuela y otros factores relacionados con las necesidades educacionales. Algunas veces se asigna personal adicional (por lo menos en Estados Unidos) en virtud de programas estatales y federales especiales. Fuera de esto, es muy difícil generalizar con respecto a un proceso de asignación descentralizado orientado a miles de organismos educacionales locales.

Finalmente, debido a que los LEA constituyen los desembolsadores finales de casi todos los fondos para educación primaria y secundaria, éstos controlan la distribución de los gastos según la categoría de recursos. Por ejemplo, generalmente es el LEA quien debe determinar (también en este caso posiblemente sujeto a limitaciones estatales o provinciales) qué porcentaje de su presupuesto se utilizará para contratar profesores, otros tipos de educadores y personal administrativo y otro personal de apoyo, qué parte se destinará a materiales y equipo y así sucesivamente. Esto contrasta con los sistemas nacionales en los cuales las autoridades

²⁶ Una indicación de la separación de las materias financieras y de personal en el análisis de las políticas en Estados Unidos es la ausencia en el compendio altamente detallado de los sistemas de financiamiento escolar estatales y provinciales a que se hizo referencia anteriormente (*Gold et al.*, 1995) de toda información relativa tanto a los niveles de sueldos de los profesores como a las escalas de sueldos.

de mayor nivel adquieren ciertas categorías de recursos en forma directa o designan porcentajes específicos de los fondos para propósitos particulares.

El modelo británico

La distribución de los fondos y recursos en el sistema británico es un proceso que consta de dos etapas. La primera establece el presupuesto de cada autoridad educativa local (incluida la división de los fondos de la LEA por nivel y tipo de educación). La segunda consiste en la distribución de los fondos desde la LEA (o el gobierno central) a las escuelas mismas.

Distribución entre las autoridades educativas locales

Como ya se explicó, el gobierno británico distribuye subvenciones para propósitos generales a las autoridades locales, no fondos específicamente destinados a educación a las LEA. Por lo tanto, son tres las etapas involucradas en el establecimiento del presupuesto educacional de cada LEA. En primer lugar, el gobierno central determina, según una fórmula, la asignación de fondos para propósitos generales de cada autoridad local. En segundo lugar, la autoridad local decide qué nivel de ingresos generará a partir de los impuestos sobre los bienes, lo que arrojará el tamaño de su presupuesto total. En tercer lugar, la autoridad local decide qué porcentaje de su presupuesto total será asignado a la LEA para financiar la educación primaria y secundaria. Debido a las proporciones basadas en un 80-20% (en promedio) de financiamiento central a local, la distribución de las subvenciones por bloques del gobierno central constituye el factor dominante; sin embargo, las diferencias en los dos factores controlados en el ámbito local (junto con diferencias en las bases imponibles locales) son suficientes como para producir variaciones no despreciables en los gastos entre las diferentes LEA.

El procedimiento para distribuir las subvenciones del gobierno central a las autoridades locales está predominantemente basado en una fórmula, pero permite algunos elementos discrecionales. Luego de una determinación política del nivel global de financiamiento, las autoridades del gobierno nacional en el área de la educación y las finanzas públicas llegan a un acuerdo acerca de un "total de control" para el sector de las LEA de cada gobierno local. Esto se traduce en el cálculo, según una fórmula, de un nivel de gasto escolar hipotético estándar para cada LEA. La fórmula utilizada para este efecto se basa principalmente en el número de alumnos matriculados (existen dos principales categorías de alumnos matriculados: los de 15 años y menos y los de 16 años y más). Además, la fórmula toma en consideración (desde 1993) factores tales como:

- Ajustes de los costos para el área de Londres (un incremento del 25% para las LEA de las zonas interiores de Londres, menos para las de las zonas exteriores de Londres y aun menos para las LEA “periféricas”).
- Ajustes de costos con el fin de reflejar las necesidades extra-educacionales de los estudiantes de menores ingresos. Los factores específicos tomados en consideración son el porcentaje de residentes que reciben algún tipo de beneficio de apoyo a los ingresos (bienestar), el porcentaje de la población de la LEA que pertenece a alguna minoría étnica (nacidos en el extranjero) y el número de familias en que hay un solo padre.
- Un factor de diseminación de la población.
- Ajustes para categorías de costos específicas tales como el transporte escolar, la alimentación de los alumnos y las jubilaciones tempranas.

También se llevan a cabo cálculos similares de los niveles de gasto hipotéticos estándar para todos los servicios públicos no educacionales de los cuales son responsables las autoridades locales. Estas estimaciones se consolidan en una “evaluación de los gastos estándar autorizados” (*authorized standard spending assessment - SSA*) para cada autoridad local, es decir, un nivel de gastos hipotético para la amplia variedad de servicios públicos ofrecidos en el ámbito local, incluidas la educación primaria y secundaria.

Para calcular la distribución de los fondos para propósitos generales de cada autoridad local, el gobierno central resta los siguientes rubros de la SSA de la autoridad local:

- Los fondos que la autoridad local puede esperar recibir de las “tasas comerciales”, que son los ingresos por concepto de impuestos comerciales obtenidos a las tasas porcentuales uniformes a nivel nacional y distribuidos a las autoridades locales con un criterio per cápita.
- La estimación del gobierno central de la suma que la LEA puede (debe) obtener a partir de los impuestos sobre los bienes. Este es un cálculo basado en las tasas impositivas locales hipotéticas estándar, no necesariamente las tasas que la autoridad local escogerá aplicar realmente.
- El monto restante corresponde a la suma que la autoridad local tiene derecho a recibir como Subvención de Apoyo a los Ingresos.

La autoridad local puede decidir establecer tasas locales de impuestos más bajas sobre los bienes que aquéllas reflejadas en el cálculo del gobierno central del ingreso por concepto de impuestos locales hipotéticos sobre los bienes de dicha autoridad. En general, una decisión local de desviarse de las tasas estándar hipotéticas no alterará el monto de la subvención por bloques. Sin embargo, el gobierno central tiene la facultad –que de hecho utiliza ocasionalmente– de revisar las tasas impositivas establecidas a nivel local y de reducirlas a niveles anteriores si le parecieran excesivas.

Los lectores que están familiarizados con el financiamiento educacional norteamericano reconocerán inmediatamente el paralelo con las fórmulas “básicas” utilizadas por muchos estados norteamericanos para financiar sus distritos escolares locales.²⁷ El nivel de gastos hipotético estandarizado (SSA) calculado para cada autoridad local corresponde al nivel de gastos básico en las fórmulas utilizadas en Estados Unidos; la estimación de los ingresos tributarios de las autoridades locales corresponde a los fondos provenientes de las tasas impositivas aplicadas utilizadas para propósitos similares en muchas fórmulas de los estados norteamericanos (si bien las tasas impositivas locales hipotéticas no son las tasas mínimas requeridas en el caso británico, como ocurre de acuerdo con algunas de las fórmulas usadas por los estados norteamericanos) y la combinación de la Subvención de Apoyo a los Ingresos y los fondos provenientes de las tasas comerciales corresponden a la asistencia financiera general del estado de acuerdo con el sistema norteamericano.

La fórmula británica y las fórmulas básicas norteamericanas tienen similares efectos de compensación fiscal. Si los demás aspectos son iguales, las autoridades locales con menos capacidad para obtener ingresos por concepto de impuestos locales sobre los bienes reciben mayores subvenciones por bloques. La principal diferencia es que los cálculos y los efectos de compensación fiscal son aplicables, según el sistema británico, a los gastos por concepto de todos los servicios públicos locales, no sólo los gastos de educación. Además, la proporción de los fondos totales que debe ser obtenida a nivel local es considerablemente menor en el caso británico que en casi todos los estados norteamericanos.

Distribución a las escuelas

De acuerdo con el sistema de Administración Local de las Escuelas posterior a la reforma, cada LEA debe asignar la mayor parte de sus fondos a las escuelas como presupuestos “delegados”. La LEA puede conservar una fracción de los fondos (alrededor del 25% del total, en promedio) para servicios administrativos y de apoyo centrales. Cada LEA debe diseñar y publicar una fórmula explícita que se ajuste a las pautas del gobierno central para distribuir los fondos entre las escuelas

²⁷ Según una fórmula básica, el estado especifica un cierto nivel básico de gasto por alumno (la “base”) y una tasa mínima requerida de impuestos locales a los bienes. Cada distrito local recibe del estado la diferencia entre el monto base por alumno y los fondos del impuesto mínimo sobre los bienes. En consecuencia, todos los distritos, tanto ricos como pobres, pueden obtener el nivel de gasto básico a cambio de aplicar la tasa mínima. Por lo general, los distritos tienen luego la libertad de complementar sus ingresos, algunas veces dentro de los límites, aplicando tasas impositivas mayores que el mínimo requerido.

que están bajo su jurisdicción. Los principales factores de la fórmula son los números de alumnos de diversas edades. Además, las fórmulas incluyen ajustes para los efectos de los alumnos con necesidades especiales, el tamaño de las escuelas y otros factores relacionados con los costos. Los detalles varían de una LEA a la otra.

El DFE utiliza fórmulas similares para asignar los fondos a las escuelas mantenidas mediante subvenciones. La principal diferencia es que estas escuelas incluyen las asignaciones para los servicios administrativos y de apoyo que son entregados a nivel central por las LEA en el caso de las escuelas mantenidas por ellas. (Cada escuela mantenida mediante subvenciones puede decidir si entregará servicios de apoyo o los contratará con un proveedor de servicios externo o de la LEA.)

La conexión con la contratación de personal y los sueldos

Si bien muchos aspectos de las escuelas británicas están en la actualidad altamente descentralizados, un aspecto importante permanece principalmente bajo el control central: las escalas de sueldos de los profesores, los directores de las escuelas y los directores adjuntos (además de aquellos elementos relacionados con las políticas de personal como son las calificaciones de los profesores) se establecen a nivel nacional. Anteriormente, los sueldos eran fijados a través de una negociación colectiva a nivel de toda la nación entre las asociaciones gremiales de profesores y una asociación nacional que representaba a las autoridades locales, pero dicho sistema fue reemplazado por uno en el cual las escalas de remuneraciones y las condiciones de servicio son determinadas por un organismo cuasi-gubernamental nacional, el Organismo Revisor de los Profesores de las Escuelas (*School Teachers' Review Body*). Este órgano se encarga de revisar los hechos y los puntos de vista de las partes interesadas y de recomendar las escalas de remuneraciones para ser adoptadas por el gobierno. De este modo, el gobierno ejerce un alto grado de control –si bien a través de un mecanismo bastante indirecto– sobre los sueldos que se pagan a los profesores en todo el país.

En virtud del esquema vigente, se han agregado algunos aspectos de flexibilidad limitados a lo que anteriormente era un conjunto completamente uniforme de escalas de sueldos nacionales. Los profesores son remunerados de acuerdo con una escala nacional de 10 niveles que considera incrementos anuales, pero desde 1988 también pueden recibir “asignaciones de incentivos”. Aun cuando las magnitudes permisibles de los pagos de incentivos se establecen en el ámbito nacional, las LEA o las escuelas pueden decidir qué proporción del incentivo ofrecer y a cuántos profesores. Además, las escalas para los directores y directores adjuntos se expresan actualmente en términos de rangos, más que de montos de sueldos específicos. Aun así, el hecho de que las escalas de remuneraciones se determinan en forma externa restringe considerablemente las decisiones de asignación fiscal y

de recursos tanto de las LEA como de las escuelas mismas. Excepto en este único aspecto importante, los administradores locales parecen tener discreción para decidir qué combinaciones de recursos adquirir para sus escuelas. En la medida que esta facultad está en manos de las escuelas mismas, el sistema británico es aun más descentralizado que los de América del Norte.

El modelo centralizado de Europa continental

La tarea de distribuir los fondos y los recursos para educación es inherentemente más simple en un modelo centralizado que en los analizados anteriormente. Los países centralizados tienen menos necesidad de mecanismos de asignación complejos y con múltiples objetivos. No necesitan desarrollar reglas elaboradas para definir las opciones financieras disponibles a las autoridades regionales y locales como tampoco fórmulas para compensar las diferencias en la capacidad o la voluntad local de generar ingresos para educación. No es preciso que los métodos de asignación de fondos —o los patrones de uso de los recursos resultantes— varíen de una región o localidad a otra.

La principal tarea de asignación de fondos del gobierno nacional en un sistema centralizado consiste en distribuir los profesores y demás personal docente que contrata entre las escuelas a través del país. En algunos casos, el ministerio nacional puede también tener que distribuir fondos para apoyar o subsidiar las funciones de las cuales son responsables las autoridades regionales o locales, tales como la operación y mantenimiento de los edificios de las escuelas. Desde la perspectiva de Estados Unidos, Canadá y el Reino Unido, se podría sostener que el problema es análogo al de distribuir personal y otros recursos al interior de un único LEA de grandes dimensiones. En la siguiente sección se describe de qué manera se aborda esta tarea en dos países, a saber, Francia y Holanda.

En este estudio no se desarrolló información suficiente como para entregar un cuadro completamente detallado del proceso de distribución en Francia, pero cabe señalar los siguientes aspectos generales. En primer lugar, el proceso de distribución de los profesores y demás personal profesional no sólo está orientado al número de alumnos matriculados, sino también a los currículos. En otras palabras, los currículos nacionales se traducen en cantidades de horas-lección y horas-profesor por alumno para los diferentes niveles de educación y tipos de programas. Si se aplican estas especificaciones a los datos del número de alumnos matriculados referentes a áreas geográficas y escuelas en particular, se obtienen las cantidades requeridas de los diversos tipos de personal docente. En segundo lugar, el proceso de asignación está disgregado por nivel de educación. No ocurre, como en el sistema de Estados Unidos, Canadá y Gran Bretaña, que los recursos sean provistos para toda la educación de preescolar a secundaria, siendo las sub

asignaciones determinadas en el ámbito local. Por el contrario, se proveen asignaciones de personal separadas para las escuelas de educación preescolar, primaria, secundaria del nivel inferior y secundaria del nivel superior. En tercer lugar, a pesar de que todo el proceso está bajo el control del ministerio nacional, avanza a través de etapas regionales intermedias, con asignaciones globales a las localidades, *académies* o *départements* (dependiendo del nivel de educación en cuestión) y asignaciones posteriores más detalladas a las escuelas. En cuarto lugar, el proceso de asignación toma en consideración las necesidades educacionales especiales, pero la educación a los niños considerados gravemente discapacitados es entregada principalmente a través de un conjunto separado de escuelas de educación especial. En quinto lugar, existen algunos elementos discrecionales en el sistema. Las autoridades regionales están autorizadas a determinar, por ejemplo, si deberían excederse las tasas de personal estándar especificadas permitiendo así proveer personal a las escuelas rurales pequeñas. En sexto lugar, además de asignar personal, el gobierno central también distribuye subvenciones para ayudar a las localidades a pagar las funciones de apoyo a la educación.

En Holanda, el ministerio de educación nacional (*Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen*) asignan los cargos docentes, los administrativos y los de personal de apoyo a cada una de las escuelas. Se utilizan fórmulas separadas orientadas al número de alumnos matriculados para asignar personal para los diferentes niveles y tipos de educación; por ejemplo, existen asignaciones de personal separadas para las escuelas secundarias generales (académicas) y vocacionales. Las fórmulas utilizadas para al menos algunos niveles de educación son del tipo ponderado según los estudiantes, asignándosele una ponderación adicional a aquellos de baja condición socioeconómica, a los que no son de habla holandesa y a los que se encuentran en diversas otras categorías de necesidades especiales. Los cálculos contienen elementos no lineales de modo que se ajusten a las mayores tasas de personal requeridas en las escuelas más pequeñas. Se utilizan fórmulas diferentes para distribuir los fondos para la operación y mantenimiento de los edificios, los materiales y otros recursos. Estas fórmulas son bastante complicadas y toman en consideración, por ejemplo, el número de estudiantes, el de metros cuadrados de espacio del edificio y la edad y otras características de los edificios escolares.

Una consecuencia de la separación de las asignaciones de los profesores, otro personal y otros recursos en estos sistemas es que la combinación de ellos está determinada en gran medida a nivel del gobierno central. Los administradores del nivel subnacional tienen pocas posibilidades de desviarse de las proporciones establecidas para las diferentes categorías de recursos, como por ejemplo, intercambiando docentes por personal de apoyo o personal por tecnología. Las tasas de personal están muy estandarizadas, no sólo en cuanto a las cantidades totales, sino también al interior de cada una de las categorías de personal.

Como se podría esperar, en los países centralizados las escalas de sueldos son uniformes a nivel nacional. En Francia, el gobierno central establece escalas de remuneraciones nacionales para cada una de una serie de distintas categorías de personal docente. La única desviación significativa de la uniformidad nacional parece ser que se entregan asignaciones adicionales para personal empleado en áreas de alto costo, tales como París. En Holanda, los profesores de todo el país son remunerados de acuerdo con escalas uniformes para funcionarios públicos en toda la nación. Sin embargo, los esquemas de sueldos en éste y en la mayoría de los demás países europeos están diferenciados por nivel. Un profesor del nivel superior de la educación secundaria con una determinada antigüedad por lo general recibe un sueldo considerablemente mayor que el de un profesor de primaria con la misma antigüedad. (La diferenciación se extiende, incidentalmente, a condiciones de trabajo especiales, tales como el número de horas o lecciones que se espera que un profesor enseñe por semana.) Estas distinciones en el área del personal están ligadas y refuerzan la práctica de asignar los recursos en forma separada para cada nivel y tipo de educación.

El modelo federal de Europa continental

En los sistemas federales, las mismas funciones de distribución desempeñadas por los ministerios nacionales en los sistemas centralizados son realizadas por las autoridades regionales. Los ministerios o departamentos de educación de los estados, provincias o *Länder* asignan los profesores y demás personal profesional entre las escuelas. También distribuyen ya sea otros recursos físicos o los fondos para ayudar a pagarlos a las escuelas o a las autoridades locales. En consecuencia, los aspectos principales del proceso de distribución que se deben considerar son, en primer lugar, la forma en que se determina la distribución inter-regional de los fondos para educación (una materia que no está presente en los sistemas centralizados) y, en segundo lugar, los mecanismos utilizados para distribuir los fondos o los recursos de las localidades y escuelas al interior de cada región (una materia complicada por la posibilidad de que la respuesta varíe de una región a otra).

Una característica que los sistemas federales europeos comparten generalmente con los sistemas federales de Estados Unidos y Canadá es la falta de todo mecanismo explícito para distribuir los fondos para educación entre las regiones. Las diferencias inter-regionales observadas en el gasto por estudiante y, por lo tanto, en las medidas de los recursos reales tales como el coeficiente profesor-alumno, reflejan las sumas que cada una de las regiones ha escogido gastar para las escuelas de educación primaria y secundaria. Cada *Land* alemán y cada comunidad autónoma de España a los cuales se les ha otorgado plena competencia en los asuntos educacionales tiene el poder de decidir por sí mismo que fracción de

su presupuesto público destinará a educación. (La situación de Austria es algo diferente. A través de la práctica de reembolsar directamente a los *Länder* por los sueldos del personal docente de las escuelas del *Land*, el gobierno nacional de Austria ejerce potencialmente un mayor control central directo sobre la dotación de personal y las decisiones en cuanto a gastos de las regiones que los gobiernos centrales de los demás países federales.)

Las decisiones en cuanto a gastos de educación de las autoridades regionales en los sistemas federales europeos se ven indudablemente influenciadas, sin embargo, por dos características estructurales que tienden a limitar las disparidades inter-regionales. En primer lugar, las regiones dependen en gran parte de sus ingresos de subvenciones federales para propósitos generales o ingresos federales compartidos. En la medida en que estos fondos federales son distribuidos sobre una base compensatoria, disminuye la tendencia que existiría, en caso contrario, a la existencia de diferencias en el gasto entre las regiones más ricas y las menos ricas. (Los sistemas federales europeos comparten esta característica con Canadá, pero no con Estados Unidos.) En segundo lugar, aun cuando los profesores y demás profesionales de educación de los países federales son contratados y remunerados por los gobiernos regionales, se los remunera de acuerdo con escalas de sueldos uniformes en toda la nación. Tanto en Alemania como en Austria, las escalas de sueldos son las mismas aplicadas a ciertos grados de funcionarios públicos federales. Esta falta de variación inter-regional en las escalas de sueldos elimina uno de los elementos importantes de la disparidad en los gastos entre las regiones encontrados en los sistemas norteamericano y canadiense: la tendencia a que las regiones de altos ingresos (que generalmente tienen sueldos del sector privado que son más altos) paguen sueldos más altos por personal docente equivalente que las regiones menos prósperas.

Lamentablemente, aún no es factible comparar a los países cuantitativamente en lo que respecta a las disparidades inter-regionales en el gasto por estudiante o en variables relacionadas tales como el coeficiente profesor-alumno y el sueldo promedio de los docentes. En consecuencia, no es posible determinar empíricamente en qué grado las diferencias en el gasto inter-regional derivan de variaciones en la riqueza, los niveles de sueldo, la disponibilidad de ayuda federal y otras variables. La OCDE está intentando desarrollar estadísticas regionales coherentes que pudieran permitir dichos análisis en el futuro.

En lo que respecta a la distribución de los recursos al interior de las regiones, la delegación a las autoridades regionales en un sistema federal de la responsabilidad por la distribución de los recursos a las localidades y escuelas crea un espacio para la variabilidad que no está presente en los sistemas centralizados. Teóricamente, cada autoridad regional podría usar un método o fórmula diferente para distribuir el personal y otros recursos, lo que se traduciría en un tratamiento desigual de localidades o escuelas similares ubicadas en diferentes regiones. La-

mentablemente, no ha sido posible investigar en este estudio los mecanismos de distribución utilizados por los diferentes *Länder* de Alemania o Austria o las comunidades autónomas de España. Los tipos de información reunidos por *Gold et al.* (1995) para los estados norteamericanos y las provincias canadienses no han sido recopilados para las regiones de otros países. Todo lo que se puede hacer aquí es ofrecer una impresión general, basada en información específica de un *Land* en Alemania y otro en Austria y en la caracterización de los procesos de asignación de fondos de un *Land* por parte de las autoridades nacionales correspondientes, que indicaría que el rango de variación entre las regiones probablemente no sea grande.

En el *Land* alemán de Rin Norte-Westfalia (*Nordrhein-Westfalen*), la fórmula para distribuir el personal docente es directa. El ministerio de educación del *Land* especifica los coeficientes profesor-alumno estándar y otros coeficientes de personal para cada nivel de educación y tipo de escuela y asigna el personal de acuerdo con esto. Se efectúan ajustes según tamaño de la escuela y número de estudiantes con necesidades especiales (por ejemplo, estudiantes que no hablan bien el idioma alemán y estudiantes clasificados como discapacitados, a pesar de que la mayoría de estos últimos son atendidos en escuelas especiales). De manera similar, en el *Land* austríaco de Baja Austria (*Niederösterreich*), las asignaciones de docentes se basan en cantidades estándar de horas-lección por alumno en cada nivel de la educación y cada tipo de escuela. Las principales variaciones que pueden presentarse en dichos mecanismos son aquellas derivadas de diferencias inter-regionales en los coeficientes de dotación de personal establecidos. Por ejemplo, los coeficientes de dotación de personal de educación secundaria podrían ser más altos en relación con los de personal de educación preescolar en algunos *Länder* que en otros, lo que se traduciría en una diferente división de los recursos entre escuelas de educación preescolar y de educación secundaria. Sin embargo, dados los mecanismos de compensación y coordinación que operan en estos países, parece poco probable que dichas variaciones sean muy grandes.

Las implicancias de las diferencias internacionales en los mecanismos de distribución para la equidad fiscal y la administración educacional se analizan en la sección final de este documento. Antes de abordar dichas materias, sin embargo, se analizan las disposiciones para el financiamiento de sectores específicos de la educación que deben ser tomados en consideración para conformar un cuadro amplio de la forma en que un país paga sus escuelas.

DISPOSICIONES ESPECÍFICAS A CADA SECTOR

Las descripciones y comparaciones anteriores son aplicables al principal sistema de financiamiento escolar de cada país, pero no así a los sectores con financiamiento

independiente identificados en forma previa. Con el fin de proporcionar un cuadro más completo, esta sección entrega breves descripciones y comparaciones de los métodos utilizados para financiar los tres sectores más importantes: educación preescolar, educación primaria y secundaria privada y el componente ofrecido en el trabajo de los programas de aprendices para la educación secundaria del nivel superior.

Disposiciones para el financiamiento de la educación preescolar

Tal como hemos visto, un sistema nacional de financiamiento escolar puede cubrir la totalidad, parte o ningún aspecto del sector de la educación preescolar. Este análisis pretende, en primer lugar, aclarar el tema de la cobertura; en segundo lugar, esbozar la forma en que se financia la educación preescolar en caso de no estar bajo el sistema nacional principal y, en tercer lugar, señalar sus implicaciones en las comparaciones internacionales entre los diferentes sistemas de financiamiento de las escuelas.

Como antecedente, cabe señalar que existe un debate permanente y aún no resuelto del todo acerca de cuáles son los servicios para niños muy pequeños que deberían considerarse como “educación preescolar” para efectos de establecer comparaciones internacionales con respecto a la educación. Este tema ha surgido dentro de dos contextos. En primer lugar, en relación con las estadísticas internacionales de educación de la OCDE, en donde la amplitud de la definición de “preescolar” dificulta muchas comparaciones internacionales. En segundo lugar, en relación con los esfuerzos permanentes llevados a cabo bajo el patrocinio de la UNESCO con el fin de revisar la Norma Internacional de Clasificación de la Educación (*International Standard Classification of Education - ISCED*), la cual actualmente define la educación preescolar sólo en términos vagos y poco funcionales.²⁸ Los principales puntos en discusión se refieren a la edad en la cual comienza la educación preescolar y a si se debería hacer alguna distinción entre los servicios “educacionales” y los servicios “de guardería no educacionales” que se brindan a los niños que están en edad de iniciarla o mayores. Este documento adhiere al enfoque sustentado actualmente por la OCDE (aunque sujeto a revisión): la educación preescolar incluye por definición todos los servicios organiza-

²⁸ El ISCED ha establecido la estructura básica de los distintos niveles de la educación –preescolar, primaria, secundaria del nivel inferior, secundaria del nivel superior, terciaria– que sirve de fundamento para las estadísticas internacionales de educación, las que incluyen estadísticas acerca del gasto. Las categorías están definidas en un manual del ISCED publicado por la UNESCO (UNESCO, 1976). Para un análisis de los problemas que surgen a raíz de dicha clasificación, incluyendo aquéllos relacionados con la educación preescolar, refiérase a Barro (1995).

dos o institucionalizados (“con base centralizada”) para niños de tres años o mayores (o para niños de dos años y mayores matriculados en programas que también atienden a niños de tres años y mayores y que son reconocidos como de educación preescolar por el país respectivo), sin considerar si los servicios en cuestión son por naturaleza “principalmente educacionales” o “principalmente de guardería”.

Como suele suceder, los países que cuentan con los sistemas de financiamiento más centralizados son también aquéllos cuyos principales sistemas de financiamiento cubren la educación preescolar en forma más completa. En Francia, las instituciones que atienden a niños desde dos hasta seis años, edad en que deben iniciar obligatoriamente su educación primaria (*écoles maternelles*) están bajo la jurisdicción del ministerio de educación nacional, se consideran parte del sistema nacional regular de educación y se financian a través del principal sistema nacional de financiamiento escolar del mismo modo que las escuelas primarias y secundarias. Lo anterior también se aplica a Bélgica que, al igual que Francia, proporciona a los niños de dos años en adelante servicios educacionales con financiamiento público que están bajo la jurisdicción de las autoridades del sector. En el caso de Holanda, la educación preescolar que comienza a los cuatro años está integrada institucionalmente a la educación primaria y se financia a través del mismo sistema. Holanda no considera como “educacionales” los servicios para niños menores de cuatro años, por lo que no los ha incluido en ninguna estadística relativa a la educación. En estos tres países, el sistema financiero cubre las instituciones administradas tanto en forma pública como privada. Por lo tanto, con la sola excepción que se hace en Holanda con los servicios para niños menores de cuatro años, podemos decir que los principales sistemas de financiamiento escolar de estos tres países europeos centralizados abarcan casi toda la educación preescolar, sin que existan otras disposiciones de financiamiento diferentes que se puedan describir aquí.

Por el contrario, en Alemania, Austria, España y los Países Nórdicos la educación preescolar se considera como una actividad ajena al sistema educacional regular. En estos países se dispone ampliamente de programas organizados para niños pequeños, por lo general de tres años en adelante (en los Países Nórdicos, a veces a partir de la primera infancia), pero estos programas son administrados ya sea por ministerios nacionales o regionales distintos de aquéllos responsables de la educación (tales como ministerios de salud o asuntos sociales), por organismos no educacionales de los gobiernos locales o bien por iglesias, organizaciones comunitarias y otras entidades privadas. En consecuencia, las escuelas preescolares en estos países se financian en forma separada y de manera diferente de las instituciones de educación primaria y secundaria.

En Alemania y Austria, los *kindergarten* reciben niños desde los tres años hasta que comienzan su educación primaria formal (por lo general a los seis años). En estos países, los *kindergarten* no están bajo la jurisdicción de las autoridades

educacionales de cada *Land*, sino que se consideran oficialmente como prestadores de servicios más bien sociales que educacionales. En Alemania, donde la administración de los *kindergarten* está en manos de los gobiernos locales y de entidades privadas (iglesias, organizaciones de caridad, empresas), la mayor parte de los alumnos están matriculados en instituciones privadas. Las instituciones de educación preescolar reciben algunos subsidios públicos, pero las matrículas que pagan las familias cubren gran parte de los costos. En Austria, los *kindergarten* están a cargo de los *Länder*, de las autoridades locales y de organizaciones privadas y se financian conjuntamente por medio de subsidios públicos y por las matrículas pagadas por los padres. Los esquemas financieros específicos varían de un *Land* a otro; en algunos de ellos la educación preescolar recibe un subsidio significativo, mientras que en otros, son principalmente las familias mismas las que deben pagar por ese tipo de educación.

En España, algunas comunidades autónomas y autoridades locales, así como también algunas organizaciones privadas, ofrecen *kindergarten* para niños de dos y tres años y “preescuelas” para niños de cuatro y cinco años. Estas instituciones se financian principalmente por medio de las matrículas, aun cuando reciben algunos subsidios públicos. La proporción del financiamiento público varía entre las diferentes regiones y localidades.

Debido a que en estos países las escuelas preescolares se financian en forma separada y en gran medida con fondos privados, obtendríamos un cuadro diferente del sistema de financiamiento de cada país si incluyéramos la educación preescolar en vez de dejarla fuera. Si se tomara en cuenta el sector preescolar, los sistemas de Alemania, Austria y España parecerían depender más bien de los fondos provenientes de entidades privadas y de los gobiernos locales y no tanto de aquellos aportados por las autoridades regionales. Además, parecería que las entidades locales y las escuelas mismas tendrían un mayor control sobre la forma en que se utilizan los fondos para educación. A pesar de que la inclusión de la educación preescolar complicaría tanto las comparaciones internacionales cuantitativas como las cualitativas que incluyeran a estos países, al mismo tiempo incrementaría la validez de las comparaciones con aquellos (por ejemplo, Francia) que han integrado los sistemas de educación desde la etapa preescolar hasta la secundaria.

En Estados Unidos y en Canadá, el año de *kindergarten* (entendiéndose el año inmediatamente precedente al primer año de educación primaria y dirigido principalmente a niños de cinco años) forma parte integrante de la educación K-12. Normalmente, el *kindergarten* está contemplado en las escuelas primarias y se financia de la misma manera que la educación primaria y secundaria. Sin embargo, los servicios de *pre-kindergarten*, por lo general para niños menores de cinco años, no tienen la misma categoría. En Estados Unidos, algunos LEA ofrecen programas de *pre-kindergarten* y algunos estados participan en su financiamiento (tal como lo hace el gobierno federal bajo el programa conocido como *Head*

Start), aunque estos programas por lo general matriculan tan sólo a un número reducido de niños en cada promoción y reciben fondos de diferentes fuentes. La mayor parte de los niños que asisten a nivel de *pre-kindergarten* en Estados Unidos se encuentran inscritos en instituciones privadas mantenidas a través de matrículas. En Canadá, algunas provincias ofrecen programas de *pre-kindergarten* para niños de cuatro años, aunque no así las demás. Numerosos niños asisten a guarderías privadas que se financian a través de matrículas. En resumen, los principales sistemas de financiamiento de América del Norte incluyen por lo general un año de educación preescolar (*kindergarten*) para niños de cinco años, mientras que los otros sistemas con financiamiento mayoritariamente privado cubren la mayor parte de los servicios para niños más pequeños.

De manera similar, en el Reino Unido opera un sistema mixto según el cual algunos niños de dos o tres a cinco años asisten a escuelas de párvulos o guarderías infantiles administradas por las LEA y que dependen de las escuelas primarias públicas, mientras que otros niños asisten a establecimientos preescolares privados o a jardines y guarderías privadas autorizadas. La educación preescolar ofrecida por las LEA está cubierta por el principal sistema nacional de financiamiento escolar, mientras que los demás tipos de instituciones se financian en forma separada por medio de una combinación entre el cobro de matrículas y los subsidios otorgados por las autoridades locales.

Por lo tanto, si se desea comparar los métodos de financiamiento de áreas más o menos equivalentes de la actividad educacional, no basta con tomar en cuenta el sistema principal de financiamiento escolar de cada país. En la totalidad de los países considerados, a excepción de Francia y Bélgica, el sistema principal deja fuera al menos algunos aspectos significativos de la educación preescolar; en ocasiones la excluye totalmente. Si las comparaciones se limitaran al sistema principal de financiamiento de cada país, las fracciones resultantes variarían desde casi cero a cerca del 100% del financiamiento de los servicios de educación preescolar. Estas comparaciones no representarían con precisión las diferencias existentes al interior de cada país con respecto a la medida en que el financiamiento de la educación depende de fondos privados (matrículas) y de la división de las responsabilidades financieras entre los gobiernos centrales, regionales y locales. Las comparaciones que incluyeran la educación preescolar en forma sistemática serían más difíciles de establecer e interpretar, pero nos conducirían a conclusiones más acertadas acerca del modo en que los diferentes países financian sus escuelas.

Disposiciones para el financiamiento público de las escuelas privadas

Una de las características que distingue más claramente al sistema norteamericano de financiamiento escolar del resto de los sistemas analizados en este documento

es su carencia casi total de disposiciones para el financiamiento público de las escuelas privadas. Salvo unas pocas excepciones limitadas y específicas, las escuelas primarias y secundarias privadas de Estados Unidos dependen de los fondos obtenidos a través del cobro de matrículas y de otras fuentes no gubernamentales.²⁹ En todos los demás países, como se vio en la anterior descripción de los diferentes sistemas nacionales, por lo menos algunas categorías de escuelas privadas reciben financiamiento público a gran escala, a veces en los mismos términos y en la misma cantidad por alumno que las escuelas públicas del país.

Al evaluar y comparar los diversos esquemas nacionales para el financiamiento de las escuelas privadas, es preciso tomar en cuenta dos aspectos relacionados con las características de éstas. En primer lugar, el término “privado” posee distintos significados (podríamos decir que existen diferentes grados de “privado”) y además, las escuelas privadas mantienen diferentes relaciones con el sector público (aparte de la relación financiera) en los distintos países. Según la OCDE, el criterio básico para distinguir entre las instituciones públicas y privadas es la ubicación del control administrativo final, es decir, si éste recae en un gobierno o en un organismo privado o bien, en una junta compuesta principalmente por miembros designados por el gobierno o por miembros privados.³⁰ La mayoría de las escuelas privadas en todos los países considerados son religiosas o están afiliadas a alguna iglesia, aunque rara vez los países basan sus políticas de apoyo financiero específicamente en materias de afiliación religiosa.

La categoría que abarca a las escuelas privadas es lo suficientemente amplia como para incluir a aquellas que no tienen prácticamente ninguna relación con el sector público y a las que, aun cuando, están bajo el patrocinio privado, se encuentran sujetas a una regulación considerable y detallada por parte del gobierno. Por ejemplo, las escuelas privadas en las que se matricula la mayoría de los estudiantes primarios y secundarios en Holanda deben cumplir en principio con las mismas regulaciones gubernamentales que las escuelas públicas en lo que respecta a asuntos tales como los programas, los currículos, los requisitos de graduación, la asignación de personal docente por nivel y la calificación y las remuneraciones de los profesores. Aunque están clasificadas como privadas, estas escuelas están controladas en forma más estricta por parte del gobierno que, por ejemplo, las

²⁹ Las excepciones consisten en que las escuelas privadas (o sus alumnos) tienen derecho a ciertos fondos federales asignados expresamente a estudiantes de menores ingresos y a estudiantes discapacitados y, en algunos casos, destinados a la provisión de textos de estudio estatales y a servicios de transporte suministrados por el estado. Además, se han efectuado unos cuantos experimentos según los cuales se otorgan documentos canjeables por educación pública que los estudiantes pueden utilizar en ciertos tipos de instituciones privadas.

³⁰ La presentación más completa de las definiciones actuales de la OCDE aparece en las instrucciones que acompañaban a los formularios de la OCDE utilizados en 1995 para reunir datos básicos relativos a la educación entre los países miembros (OCDE, 1995b, pág. 1-35).

escuelas públicas del Reino Unido. Así, al comparar las disposiciones financieras nacionales pertinentes, es importante tener en mente que estos esquemas dicen relación con instituciones que tienen grados de autonomía muy diferentes.

En segundo lugar, es preciso distinguir entre dos tipos de instituciones privadas: las escuelas privadas "con financiamiento del gobierno o dependientes del gobierno", que reciben gran parte de su financiamiento de fuentes públicas, y las escuelas privadas "independientes", que no reciben financiamiento público.³¹ (Las primeras, tal como se puede suponer, están sujetas por lo general a una mayor regulación por parte de los organismos públicos.) Algunos países cuentan con ambos tipos de escuelas privadas, mientras que otros sólo con uno de ellos. Los países en los que existen los dos tipos utilizan diferentes métodos para financiar tanto al sector dependiente del gobierno como al independiente. El hecho de que puedan existir paralelamente dos modalidades para financiar las escuelas privadas debe tomarse en cuenta al comparar diferentes sistemas nacionales.

El esquema de clasificación de acuerdo con cuatro modelos que se ha utilizado en este documento para analizar otras características de los sistemas de financiamiento escolar no resulta particularmente útil para estudiar el financiamiento de las escuelas privadas. La diferencia más notoria entre las políticas relativas al financiamiento de las escuelas privadas, tal como se señaló anteriormente, se da entre Estados Unidos y cualquier otro país. Los países de Europa continental, tanto centralizados como federales, proveen un apoyo financiero público importante a la mayoría de sus escuelas privadas. Canadá y el Reino Unido también entregan apoyo a las escuelas privadas o con afiliación religiosa, aunque cada país lo hace a su modo y en una forma que difiere del modelo continental.

Los países de Europa continental

En cada uno de los seis países de Europa continental considerados en este documento existe un tipo de instituciones privadas dependientes del gobierno, principalmente afiliadas a iglesias, que obtienen la mayor parte de sus fondos a través de los gobiernos centrales o regionales y que están sujetas a un control considerable por parte del sector público. En la mayoría de estos países existen también escuelas privadas independientes (por lo general en un número mucho menor) que reciben poco o ningún financiamiento público. Las siguientes descripciones se centran en el financiamiento público de las instituciones privadas dependientes del gobierno.

³¹ Estas últimas se designan a veces como escuelas privadas sin aporte gubernamental, pero ésta puede ser una designación errada, por cuanto algunas de esas escuelas de hecho reciben sumas menores de dinero público. Para una definición completa de escuelas privadas independientes y dependientes del gobierno, véase OCDE, 1995b.

En Francia se reconocen dos clases de escuelas privadas de educación preescolar, primaria y secundaria: las escuelas *sous contrat* (bajo contrato) con el Estado y las escuelas *hors contrat* (sin contrato). Las primeras corresponden principalmente a las escuelas católicas o afiliadas a otras iglesias, aunque se incluyen aquí algunas escuelas de carácter laico. En ellas se matricula alrededor del 15% de los estudiantes de educación primaria del país y el 23% de los alumnos de educación secundaria. Estas escuelas reciben un financiamiento considerable por parte del gobierno nacional y están sujetas a muchas de las mismas regulaciones que las escuelas públicas (en lo que respecta, por ejemplo, a los currículos, la graduación y las calificaciones del personal). De hecho, los profesores y los demás miembros del personal profesional y pedagógico reciben sus remuneraciones directamente del ministerio de educación nacional, al igual que los empleados de las escuelas públicas. Las escuelas *sous contrat* reciben además otros fondos públicos provenientes de las autoridades locales (por ejemplo, para cubrir los costos relacionados con la construcción de los establecimientos). Es posible que los padres de los alumnos deban pagar matrículas, pero éstas son por lo general cantidades bastante reducidas. El sector independiente (*hors contrat*), que es mucho más pequeño, cuenta con la matrícula de menos del 1% del total de los estudiantes de educación primaria y secundaria, no recibe financiamiento del gobierno y, en consecuencia, está sujeto a una regulación gubernamental relativamente reducida. Sin embargo, los alumnos de las escuelas independientes deben aprobar los mismos exámenes nacionales que los demás estudiantes para recibir certificados de estudio nacionales y para lograr ser admitidos en instituciones de educación superior.

En España, el enfoque es similar al de Francia. Las escuelas privadas, en su mayoría controladas por la Iglesia católica, suscriben convenios con el Estado según los cuales aceptan un control considerable por parte del gobierno a cambio de fondos públicos. Existen dos niveles de estas "escuelas con convenios". Aquéllas que suscriben convenios "generales" se financian en su totalidad con fondos públicos y están sujetas a una regulación considerable por parte del gobierno. Aquéllas que firman convenios "especiales" limitados están sujetas a una regulación menor, pero reciben solamente un financiamiento público parcial, por lo que deben recaudar fondos adicionales mediante el cobro de matrículas. Las primeras registran la matrícula del 32% del total de alumnos de educación primaria y del 21% de los alumnos de educación secundaria, mientras que en las últimas se matricula alrededor del 3 y el 10% de los alumnos de educación primaria y secundaria respectivamente. Al igual que en Francia, las mismas autoridades públicas que contratan a los profesores de las escuelas públicas (el MEC o los departamentos de educación de las comunidades autónomas, según sea el caso) también contratan y remuneran directamente al personal docente de las escuelas privadas "con convenio". Estas mismas autoridades otorgan también subvenciones para cubrir otras categorías de costos.

En Alemania, las escuelas privadas dependientes del gobierno, en su mayoría, aunque no todas, afiliadas a la Iglesia católica o a Iglesias protestantes, cuentan con total financiamiento por parte del gobierno casi en términos esencialmente iguales que las escuelas públicas y están sujetas a una regulación gubernamental considerable. Los *Länder* se encargan directamente de la remuneración de los profesores y del resto del personal de las escuelas privadas y otorgan subvenciones para cubrir otros gastos. Las escuelas privadas financiadas por el gobierno no están autorizadas a cobrar matrículas. Esta prohibición refleja la filosofía, implícita en la ley, que sostiene que el derecho de las familias a elegir entre escuelas públicas y privadas no debería estar condicionado, ni siquiera en un mínimo grado, a sus posibilidades de pago. En Alemania existe también un pequeño número de escuelas privadas independientes, sin aporte de fondos del Estado y financiadas principalmente a través del cobro de matrículas.

Austria cuenta con un modelo similar al de Alemania, según el cual se otorga un financiamiento prácticamente total a las escuelas católicas y de otras confesiones religiosas, así como también a unas pocas escuelas laicas. (Las escuelas católicas en Austria reciben financiamiento público de acuerdo con un convenio suscrito con el Vaticano.) En estas escuelas, el gobierno central reembolsa la totalidad de los costos originados por los sueldos de los profesores, mientras que los *Länder* otorgan subsidios adicionales para cubrir otros gastos. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en Alemania, en Austria una parte del costo de las escuelas dependientes del gobierno se financia por medio de las matrículas que pagan las familias. Además, existe un pequeño número de escuelas privadas independientes que están liberadas de la mayoría de las regulaciones públicas y que no reciben financiamiento público alguno.

El caso de los dos países europeos restantes, Holanda y Bélgica, es cualitativamente diferente debido al rol extraordinariamente importante que ejercen las escuelas clasificadas como privadas en estos países. En Holanda, la educación primaria y secundaria se centra principalmente en las escuelas privadas financiadas por el gobierno, lo que es prácticamente igual a lo que sucede en los países analizados anteriormente. Estas escuelas cuentan con la matrícula de cerca de dos tercios del total de estudiantes holandeses primarios y secundarios. La mayoría de ellas están afiliadas a la Iglesia católica o a Iglesias protestantes, aunque algunas no tienen conexión religiosa alguna. Estas escuelas reciben financiamiento del gobierno central prácticamente al mismo nivel y del mismo modo que las escuelas públicas. Esto significa, entre otras cosas, que el gobierno central se encarga directamente de la remuneración de su personal docente. Más aun, las escuelas privadas tienen derecho a una parte proporcional de cualquier fondo extra que las municipalidades pudiesen obtener para las escuelas públicas locales; y, al igual que las escuelas públicas, pueden recurrir a los servicios de financiamiento gubernamental. Desde el punto de vista fiscal, tienen una ventaja frente a las escuelas

públicas en un aspecto: a pesar de que no están autorizadas para cobrar matrículas, pueden recibir, y de hecho reciben, aportes de los padres para complementar su asignación de fondos públicos.

En Bélgica se aplica un modelo esencialmente igual. Las escuelas privadas dependientes del gobierno, en su mayoría pertenecientes a la Iglesia católica (el término empleado en ese país es escuelas "libres subsidiadas"), cuentan con la matrícula de más de la mitad de los alumnos de educación primaria y secundaria del país. Su financiamiento depende de las Comunidades, prácticamente al mismo nivel que las escuelas públicas. Las Comunidades pagan directamente los sueldos de los profesores y del resto del personal profesional de las escuelas privadas y otorgan subvenciones para cubrir otros gastos. Por otra parte, las escuelas privadas obtienen algunos fondos en forma de aportes realizados por los padres y por congregaciones religiosas, mientras que otros fondos provienen de fuentes diversas, tales como ingresos por concepto de contribuciones sobre bienes raíces.

Los países de habla inglesa

El principal objetivo de los esquemas financieros antes descritos es claramente el de suministrar financiamiento público a las escuelas de afiliación religiosa, de manera más o menos igual a la forma en que se financian las escuelas públicas. El Reino Unido y Canadá también cumplen en esencia el mismo objetivo, aunque cuentan con métodos y estructuras institucionales diferentes para conseguirlo.

El Reino Unido difiere totalmente de los países continentales por la forma en que traza una línea divisoria entre escuelas públicas y privadas y, por ende, en sus disposiciones para el financiamiento de lo que la mayoría de los demás países denominaría instituciones privadas. Al igual que en la mayor parte de los países que hemos visto, en el Reino Unido existe un sector escolar independiente que recibe escaso financiamiento público. De hecho, este sector, que registra la matrícula de cerca del 7% de la totalidad de los estudiantes primarios y secundarios de la nación, es bastante mayor que los sectores equivalentes de los demás países que hemos examinado, con la sola excepción de Estados Unidos.³² No obstante, a diferencia de los otros países europeos, el Reino Unido no reconoce la existencia de una categoría distinta de escuelas privadas dependientes del gobierno, es decir, no existe la calidad de escuelas explícitamente etiquetadas como privadas que reciban un financiamiento significativo por parte del gobierno. La clave de este

³² La fuente principal de financiamiento público de las escuelas privadas independientes de Gran Bretaña es el Plan para Sectores Asistidos (*Assisted Places Scheme*), que proporciona subsidios para alumnos de bajos ingresos que asisten a instituciones privadas que cobran matrículas. Además, se destinan fondos públicos para algunas escuelas privadas que atienden niños impedidos.

último enunciado es, sin embargo, la frase “explícitamente etiquetadas”. Según lo que parece ser un esquema único, el Reino Unido se ha encargado de las escuelas que en la mayoría de los demás países estarían clasificadas como privadas dependientes del gobierno, colocándolas bajo la jurisdicción de las mismas autoridades educacionales locales que son responsables de las escuelas públicas regulares. De ese modo, las LEA son responsables por lo general de dos tipos de escuelas: las escuelas públicas regulares (las escuelas del “condado”) y una categoría de escuelas llamadas “voluntarias”, compuesta principalmente por escuelas afiliadas a la Iglesia católica o a la Iglesia de Inglaterra.

Las escuelas voluntarias reciben financiamiento público de manera muy similar a las escuelas regulares de las LEA, salvo por el hecho de que la entidad religiosa pertinente está obligada a contribuir en forma porcentual a su financiamiento. La medida de este aporte privado obligatorio difiere entre dos subcategorías de escuelas voluntarias. En el caso de las escuelas “voluntarias controladas”, la contribución consiste en proporcionar los establecimientos para las escuelas. En el caso de las escuelas “voluntarias con aporte de fondos”, la iglesia u organismo que las dirige debe proporcionar los establecimientos así como también una fracción menor de los fondos de operación (alrededor del 15%). Las organizaciones religiosas pertinentes están autorizadas para ejercer un mayor control sobre estas últimas que sobre las primeras. En ambos casos, sin embargo, las escuelas religiosas forman parte del sistema de educación pública, no están etiquetadas como privadas y reciben un financiamiento predominantemente público.

Las escuelas voluntarias constituyen aproximadamente la tercera parte de todas las escuelas primarias de Inglaterra y la quinta parte de las escuelas secundarias. Si todas estas escuelas estuvieran clasificadas como escuelas privadas dependientes del gobierno, como lo serían en Europa continental, la proporción entre la matrícula total de educación primaria y secundaria y el gasto que estaría bajo la categoría de privado en el Reino Unido, se elevaría tal vez desde el 7% actual (que sólo representa a las escuelas independientes) a una cifra del orden del 30%. En otras palabras, si las definiciones se uniformaran, Gran Bretaña probablemente quedaría después de Holanda y Bélgica en lo que se refiere a la proporción de fondos públicos para la educación destinados a instituciones privadas.

Volviendo al caso de Canadá, aun cuando el sistema de financiamiento de la educación se asemeja al de Estados Unidos en numerosos aspectos, difiere al otorgar subsidios públicos a las escuelas privadas. No obstante, para poder interpretar adecuadamente las disposiciones de este país con respecto a los subsidios públicos, es preciso tomar en cuenta una característica relacionada pero distintiva del sistema educacional de Canadá, cual es la existencia dentro de varias provincias de juntas para escuelas públicas católicas (y en ocasiones protestantes) diferentes, las cuales operan en forma paralela y de manera casi igual que las juntas para escuelas locales laicas regulares.

Las escuelas administradas por juntas para escuelas católicas o afiliadas a otras religiones cuentan con una parte considerable del total de matrículas de estudiantes primarios y secundarios de la mayor provincia canadiense, Ontario y prácticamente con la totalidad de las matrículas en Quebec. Estas escuelas son sin duda públicas, puesto que se financian de la misma manera que otras escuelas públicas de la provincia y no son instituciones controladas por la Iglesia. Su importancia radica en que ofrecen una alternativa dentro del sistema público para los alumnos que de no ser así asistirían a escuelas católicas o de otra confesión religiosa fuera del sistema público. Así, aunque no son equivalentes a las escuelas voluntarias británicas (que en parte están dirigidas por organizaciones religiosas), ejercen una función similar al incorporar dentro del sistema de educación pública lo que de otro modo constituiría un estrato de escuelas privadas de orientación principalmente religiosa dependientes del gobierno. En la medida en que lo logran, la necesidad de financiamiento público para las instituciones privadas se reduce en forma proporcional.

Al igual que muchos otros aspectos del financiamiento de las escuelas de Canadá, las disposiciones que rigen tanto a las juntas para las escuelas religiosas como al financiamiento público de las escuelas privadas varían de una provincia a otra. Ontario proporciona un completo financiamiento público a las escuelas dirigidas por juntas para escuelas católicas diferentes, pero no financia a las escuelas privadas en forma explícita. Algunas otras provincias proporcionan un financiamiento parcial para las escuelas privadas (subsidios del orden de un 35 a un 75% del gasto por alumno de las escuelas públicas). Unas pocas provincias combinan los dos enfoques; es decir, cuentan con juntas para escuelas locales católicas y de otras iglesias diferentes y además otorgan subvenciones a las instituciones privadas (para mayores detalles, véase *Gold et al.*, 1995). El resultado general es que sólo un porcentaje muy reducido del gasto público por concepto de educación primaria y secundaria de Canadá consiste en el otorgamiento de subsidios explícitos para escuelas privadas, mientras que una fracción mayor se destina al financiamiento de las escuelas de orientación religiosa que están dentro del sistema público.

Finalmente, tal como ya se ha expresado en varias ocasiones, el verdadero discrepante con respecto al financiamiento público de las escuelas privadas es Estados Unidos. En ese país existe toda clase de instituciones privadas que cuentan, en total, con la matrícula de cerca del 11% de todos los alumnos del espectro K-12. La mayoría de estas escuelas tiene afiliación religiosa. Las escuelas católicas por sí solas cuentan con el 55% del total de matrículas privadas, mientras que las demás escuelas de otras confesiones poseen un 31% adicional (NCES, 1995).

En la mayoría de los países europeos, las escuelas que tienen conexiones similares con organizaciones religiosas funcionan por lo general como escuelas privadas dependientes del gobierno, tienen derecho a un amplio financiamiento público y están sujetas a una regulación considerable por parte del gobierno. En Gran Bretaña, la mayoría opera como escuelas voluntarias, las que están financiadas por las LEA y bajo su jurisdicción. Sin embargo, el principio constitucional norteamericano de separación entre iglesia y Estado no permite ni el financiamiento ni la regulación pública a menudo concomitante de las instituciones con afiliación religiosa. Por lo tanto, en Estados Unidos no existe la categoría de escuelas privadas dependientes del gobierno. Más bien, las escuelas privadas primarias y secundarias, ya sean que tengan o no afiliación religiosa, son independientes (en el sentido de la definición de la OCDE). Esto significa que, por lo general, están sujetas solamente a una regulación mínima por parte del Estado o de los gobiernos locales (en lo que se refiere, por ejemplo, a materias de salud y seguridad) y dependen, salvo contadas excepciones, de las matrículas y de otros fondos provenientes de fuentes privadas.

Implicaciones para las comparaciones internacionales

Las diferencias mencionadas anteriormente con respecto a las disposiciones para el financiamiento público de las escuelas privadas tienen múltiples implicaciones, como veremos más adelante, tanto desde el punto de vista de las comparaciones cuantitativas del gasto como de las cualitativas de los sistemas de financiamiento escolar.

En primer lugar, las comparaciones que se lleven a cabo en relación a los gastos sin tomar en cuenta los desembolsos por concepto de escuelas privadas, darían una impresión distorsionada de las cantidades relativas que gastan los diferentes países en la educación preescolar, primaria y secundaria. Los desembolsos correspondientes a escuelas privadas así omitidos corresponderían a una proporción diferente del gasto total de cada país.

En segundo lugar, las comparaciones de los gastos que consideren solamente a las escuelas públicas resultarían engañosas, puesto que los países definen el límite entre público y privado de manera diferente. Lo más notable es que las cifras británicas relativas a los gastos por concepto de las escuelas públicas incluirían los desembolsos para escuelas que en la mayoría de los demás países se clasificarían como privadas dependientes del gobierno.

En tercer lugar, las comparaciones cuantitativas que se limiten a los gastos por concepto de educación provenientes de fuentes públicas serían también un tanto engañosas (aunque técnicamente correctas), puesto que en rigor abarcarían en algunos países el costo total tanto de las escuelas públicas como privadas, en otros

países el costo total de las escuelas públicas más una parte del costo de las escuelas privadas e incluso en otros, tan sólo el costo de las escuelas públicas.

En cuarto lugar, las comparaciones del desglose de los fondos destinados a la educación de acuerdo a su fuente serían erradas si no toman en cuenta tanto las privadas como públicas que proveen de fondos a las escuelas privadas. Esto se debe a que en algunos países las escuelas privadas tienen un financiamiento principalmente público, mientras que en otros éstas dependen del pago de matrículas. (Nota: La omisión de los gastos realizados por empleadores privados por concepto de la capacitación ofrecida en el trabajo de los esquemas de aprendices distorsionaría aún más las comparaciones entre la proporción de fondos públicos y privados que se destinan a la educación. (Ver más adelante.)

En quinto y último lugar, el no considerar las disposiciones para el financiamiento público de las escuelas privadas (y de las escuelas con afiliación religiosa denominadas públicas) dejaría vacíos en las comparaciones descriptivas de los sistemas nacionales de financiamiento de las escuelas. En particular, las comparaciones efectuadas entre Estados Unidos y otros países dejarían fuera las finanzas de las escuelas privadas norteamericanas, las que atienden a uno de cada nueve estudiantes primarios y secundarios y resultarían distorsionadas por incluir, en las estadísticas de gasto público de la mayoría de los demás países, los considerables subsidios otorgados a las instituciones privadas.

Disposiciones para el financiamiento de la educación secundaria ofrecida por el empleador

Un tipo de educación relativamente escaso en Estados Unidos pero muy importante en algunos países europeos consiste en una capacitación técnico-vocacional combinada que se ofrece tanto en las escuelas como en el trabajo para los estudiantes del nivel superior de la educación secundaria. La modalidad más conocida es un programa para aprendices basado en un sistema dual, el cual incluye a la mayoría de los alumnos de educación secundaria del nivel superior (principalmente entre 16 y 19 años) en Austria, Alemania y Suiza y porcentajes menores pero igualmente significativos en países tales como Francia, Bélgica y Holanda. Según el sistema dual, los alumnos asisten a las escuelas públicas algunos días de la semana (generalmente un día y medio o dos) y, en los días restantes, se incorporan a sistemas de capacitación en el lugar de trabajo. Otros países como el Reino Unido y Dinamarca ofrecen programas según los cuales los alumnos alternan intervalos más prolongados de educación en las escuelas con intervalos de educación ofrecida en el trabajo (por ejemplo, seis meses de capacitación ofrecida en el trabajo entre períodos de educación escolar general). Desde el punto de vista de

los países involucrados, las porciones de estos programas ofrecidas en el trabajo forman parte de los niveles superiores de la educación secundaria al igual que las porciones ofrecidas en las escuelas. Los currículos oficiales y los exámenes abarcan las dos porciones, por lo que los alumnos deben tener un rendimiento exitoso en ambas para obtener sus certificados técnico-vocacionales de educación secundaria superior.

El aspecto financiero más importante de estos esquemas es que el costo de las porciones ofrecidas en el trabajo de la educación secundaria técnico-vocacional del nivel superior es asumido casi en su totalidad por los empleadores en cada uno de los países examinados. La mayoría de estos empleadores de aprendices y alumnos de planes alternados son empresas privadas, aunque algunos corresponden a empresas públicas, como el sistema de correos y telecomunicaciones y las empresas nacionales de ferrocarriles. Los costos para los empleadores incluyen no sólo aquellos directos de la capacitación —es decir, el sueldo de los instructores, aquellos por concepto de material e instalaciones y otros— sino que también los costos por concepto de sueldos y otras remuneraciones de los aprendices. (Esto último puede compensarse, en un grado difícil de medir o confirmar, con las contribuciones de los aprendices a la producción.) No obstante, aun dejando de lado las remuneraciones de los aprendices (las que, se podría argumentar, deberían considerarse como pago por trabajo en vez de gastos de capacitación), los empleadores realizan claramente una gran contribución al financiamiento de la educación secundaria. Si no fuera por el sistema dual, la mayor parte de los alumnos que reciben capacitación como aprendices en países como Alemania y Austria estarían incorporados a los programas de educación secundaria técnico-vocacional escolar de tiempo completo que se financian en su totalidad mediante gastos del sector público. De este modo, la capacitación ofrecida en el trabajo ejerce un rol preponderante en el financiamiento de las escuelas, función que no tiene un equivalente directo en los países que, como Estados Unidos, carecen de esquemas institucionales similares.

El hecho de no incluir el componente ofrecido en el trabajo de la educación secundaria del nivel superior debilitaría la validez de las comparaciones internacionales tanto cuantitativas como cualitativas respecto al financiamiento de la educación secundaria del nivel superior y, por ende, las comparaciones respecto al financiamiento de la educación primaria y secundaria en conjunto. A modo de ilustración, podemos considerar las diversas maneras en que se perjudicarían las comparaciones del financiamiento de la educación entre Alemania y Estados Unidos si, dentro de un análisis comparativo, se omitieran los gastos de los empleadores alemanes dentro del sistema dual de capacitación de aprendices de ese país. En primer lugar, se estaría omitiendo algo así como la mitad del total en educación de Alemania por concepto de la educación secundaria del nivel superior, lo que

dentro de una comparación de gasto total en educación primaria y secundaria haría que las cifras resultaran irracionalmente bajas.³³ En segundo lugar, una comparación realizada de acuerdo a la distribución del gasto según nivel de educación daría la impresión de que la proporción del gasto en la educación secundaria del nivel superior es menor en Alemania que en Estados Unidos, mientras que la verdad parece ser lo contrario. En tercer lugar, el costo promedio de la educación de un alumno de los niveles superiores de la educación secundaria en Estados Unidos sería exagerado en relación con el costo correspondiente en Alemania. En cuarto lugar, no se estaría considerando el hecho de que Alemania depende en mayor medida que Estados Unidos de los fondos generados en el sector privado (en forma de desembolsos del empleador por concepto de capacitación ofrecida en el trabajo) para financiar la educación secundaria. En quinto lugar y por último, no se estaría tomando en cuenta el rol relativamente preponderante de las organizaciones privadas alemanas (nuevamente, los empleadores) como usuarios finales de los fondos para la educación (compradores de recursos educacionales).

De modo más general, el hecho de tomar en cuenta las actividades de capacitación financiadas por el empleador alteraría de dos maneras el cuadro relativo a la forma en que algunos países financian sus escuelas. Se haría evidente, primero, que algunos países dependen en mayor medida del financiamiento privado de la educación y, segundo, que esos mismos países otorgan mayor énfasis al financiamiento de la educación secundaria (especialmente de los niveles superiores) que lo que uno podría suponer a partir de la mera revisión del sistema principal de financiamiento escolar de cada país. De los nueve países considerados en este documento, dos de ellos, Alemania y Austria, resultarían muy afectados en ese sentido (aun cuando, tal como hemos señalado, la capacitación ofrecida en el trabajo constituye un sector importante en algunos países que no fueron incluidos en este estudio). Otros cuatro países (Francia, Bélgica, Holanda y el Reino Unido) se verían afectados en menor medida, mientras que los tres restantes, Estados Unidos, Canadá y España, casi no se verían afectados en absoluto.

Durante varios años, la OCDE ha solicitado a los países que incluyan los gastos del empleador por concepto de los componentes de los programas de aprendices ofrecidos en el trabajo en sus estadísticas relativas al financiamiento de la

³³ En Alemania, cerca de la mitad de los estudiantes de educación secundaria del nivel superior están inscritos en programas de aprendices. Aun cuando pasan solamente alrededor del 70% de su tiempo en actividades de capacitación ofrecidas por el empleador (el resto lo pasan en las escuelas públicas), se dice que los costos unitarios de la capacitación ofrecida por el empleador son considerablemente más elevados que los costos de la capacitación ofrecida en las escuelas, por lo que es razonable considerarlos como un 50% del costo total. En Austria, donde el 70% de los estudiantes de educación secundaria del nivel superior reciben capacitación como aprendices, el porcentaje dentro del gasto total es aun mayor.

educación, pero hasta 1995, sólo Alemania había sido capaz de desarrollar estimaciones concretas de dichos gastos.³⁴ Hasta la fecha, entonces, las porciones ofrecidas en el trabajo de la educación secundaria del nivel superior no han quedado reflejadas en las comparaciones internacionales de los gastos de educación. Aun cuando parece factible que los países generen las estimaciones necesarias, lograrlo es difícil y costoso desde el punto de vista técnico, por lo que no está claro aún cuántos otros países cumplirán eventualmente con esta solicitud.

IMPLICACIONES PARA LA EQUIDAD EN EL FINANCIAMIENTO ESCOLAR

Tal como resulta evidente a partir de las descripciones anteriores de los sistemas nacionales de financiamiento escolar, los enfoques adoptados resultan en una escala sumamente variable en lo que se refiere a las disparidades de los gastos al interior de cada país. En esta sección examinaremos las relaciones que existen entre las distintas características de los sistemas de financiamiento y el grado de desigualdad fiscal. Este análisis se limita, necesariamente, a las disparidades que existen entre regiones, localidades y escuelas. Por falta de información, no ha sido posible revisar las relaciones entre las diferencias fiscales o de recursos y las características de los alumnos tales como raza, origen étnico y clase social. No obstante, las siguientes observaciones logran distinguir entre las variaciones en cuanto a gastos intencionales y presumiblemente deseables que resultan de los intentos por compensar diferencias de costos o de necesidades educacionales y las disparidades presumiblemente menos deseables ("faltas de equidad") causadas por problemas tales como la desigual capacidad para generar fondos para la educación. El análisis comienza con los sistemas que dejan el menor margen para que exista una distribución desigual del gasto y termina con el que más margen permite: el sistema norteamericano.

Los sistemas europeos centralizados

De acuerdo con los sistemas europeos continentales centralizados, como los que existen en Francia, Bélgica y Holanda, hay un margen muy estrecho (especialmente según las normas norteamericanas) para que se produzca una desigualdad

³⁴ Alemania obtuvo sus cálculos a partir de una encuesta diseñada especialmente para empleadores. En Austria también se ha realizado una encuesta similar, pero aún no se ha decidido si los resultados son lo suficientemente válidos como para ser incluidos en las estadísticas del gasto en educación presentadas a la OCDE.

involuntaria en lo que se refiere al gasto por alumno. Una de las posibles fuentes de disparidad es que las diferentes localidades pueden elegir cuánto gastar para la funciones de financiamiento de la cual son responsables, principalmente las funciones de construcción, operación y mantenimiento de los establecimientos y ciertos servicios administrativos, auxiliares y de apoyo. Según los sistemas de Bélgica y Holanda, incluso esta pequeña posibilidad de desigualdad está limitada por el rol que ejercen las autoridades centrales de educación (las autoridades de cada Comunidad en el caso de Bélgica) en la asignación de fondos para la operación y el mantenimiento de los establecimientos y para la construcción de escuelas. En Holanda, esta posibilidad se ve aun más limitada debido a la existencia de una estructura de apoyo con financiamiento central. En el caso de Francia, las disparidades entre las distintas localidades se reducen mediante subvenciones otorgadas por el gobierno central a modo de financiamiento para las funciones locales. Sin embargo, persiste aún algún margen para que se produzcan desigualdades. Cabe señalar, no obstante, que este tipo particular de desigualdad no se traduce en un gasto desigual dentro de la función básica de educación.

Otra causa posible de desigualdad en cuanto a gastos en los países centralizados es que el personal docente de mayor antigüedad y por ende, mejor pagado, tiende a concentrarse en ciertos puntos del país. Esta posibilidad se deriva del hecho de que tales países asignan profesores a las distintas áreas y escuelas, pero no los fondos para sus remuneraciones. Las estadísticas francesas confirman que la distribución geográfica sobre la base de la antigüedad es un fenómeno real y significativo. Los profesores de más edad y de mayor antigüedad, que tienen más derecho a solicitar las destinaciones preferidas, se concentran desproporcionadamente al sur de Francia, por lo que el componente por concepto de sueldos incluido en el gasto por alumno es mayor en esa área.³⁵ No ha sido posible obtener información acerca de la medida en que se da una distribución geográfica similar en los otros países centralizados, aunque la estructura de los sistemas de asignación de personal según el cual los profesores están empleados como funcionarios públicos nacionales, ciertamente lo permite.

Las principales circunstancias que dan origen a la desigualdad en otros países, especialmente en Estados Unidos, no están presentes en los sistemas europeos centralizados donde no existen unidades regionales, tales como estados o provincias, con libertad para establecer niveles dispares de gasto por alumno. Las autoridades regionales y locales tienen pocas oportunidades de intervenir en la proporción entre alumnos y profesores u otros funcionarios del cuerpo docente que han sido determinadas por el organismo central, o bien, de aumentar los recursos

³⁵ Las estadísticas que demuestran la distribución geográfica por edad de la fuerza educacional francesa aparecen en *Ministère de l'Éducation Nationale*, (1996).

disponibles para la instrucción y otras funciones relacionadas con ésta. Las escalas de sueldos no varían entre las diferentes regiones o localidades (salvo en caso de variaciones deliberadas relacionadas con diferencias regionales en el costo de la vida). La ausencia de las condiciones antes mencionadas no significa que no se observen diferencias significativas en los desembolsos. Un informe de evaluación de la educación francesa publicado recientemente revela que las diferencias inter-regionales en cuanto al gasto por alumno alcanzan hasta un 34% (*Ministère de l'Éducation Nationale*, 1996). Sin embargo, la mayoría de estas diferencias se explican por las variaciones en cuanto a la composición del personal que citamos anteriormente, por las variaciones en la composición de la matrícula de alumnos por nivel y programa, y por las diferencias urbano-rurales de los programas ofrecidos y el tamaño de las escuelas. Excepto por el factor relativo al personal, muchas de estas diferencias se podrían considerar como variaciones favorables en vez de faltas de equidad.

Los sistemas europeos federales

Según los sistemas europeos federales, dentro de cada provincia o estado operan los mismos factores que se mencionaron anteriormente en relación con los sistemas centralizados. El gasto por alumno puede variar entre las localidades de una misma región y entre las escuelas mismas debido a las diferencias en la antigüedad promedio del cuerpo docente, a las diferencias en cuanto a fondos provistos por las autoridades locales para servicios relacionados con la construcción de establecimientos y con otros servicios de apoyo y auxiliares y a las diferencias en los programas ofrecidos y en la composición de la matrícula. Además, el principal elemento característico adicional de los sistemas federales es que el desembolso por alumno puede variar entre las regiones como resultado de las diferencias inter-regionales en cuanto a la capacidad y la disposición para generar fondos para la educación. Esta es una particularidad distintiva esencial del modelo federal: se delega el poder sobre cada estado, provincia o *Land* para que decidan por sí mismos la forma más o menos generosa en que financiarán sus escuelas. En consecuencia, existe al menos la posibilidad de que el gasto por alumno pueda diferir significativamente entre las distintas regiones.

Por otra parte, hay dos factores que tienden a restringir las disparidades inter-regionales en los sistemas europeos federales. Uno es que las escalas de sueldos para profesores y otros educadores (aunque no necesariamente para el personal de apoyo) son uniformes en el ámbito nacional y no están establecidas por las regiones mismas. El otro es que cada país federal cuenta con un sistema para igualar de manera fiscal las subvenciones federales para propósitos generales otorgadas a las regiones. Aunque estas transferencias están concebidas para ayudar a igualar el

gasto por concepto de servicios públicos en forma global y no necesariamente el gasto en educación, es altamente probable que su efecto haya sido el de reducir las variaciones en los desembolsos por alumno a un nivel inferior de lo que podrían haber sido en ausencia de esa ayuda. Tal como se señaló al comienzo, la OCDE está abocada al desarrollo de un conjunto inicial de indicadores internacionales relativos a las disparidades inter-regionales de los gastos de educación el cual, una vez disponible, debería aportar nuevas luces tanto acerca del alcance de las desigualdades como de la relación que existe entre tales disparidades en los desembolsos y diversos factores causales.

El sistema británico

Los factores que dan lugar a que exista un gasto desigual por parte de las LEA británicas son esencialmente los mismos que crean la posibilidad de disparidades inter-regionales en los países europeos federales. Más específicamente, la posibilidad de un gasto desigual por alumno en Gran Bretaña surge a raíz de una combinación de los siguientes factores: las diferencias entre las autoridades locales en cuanto a ingresos y riqueza, especialmente en cuanto a la cantidad de bienes afectos a impuesto por alumno; la libertad que se le otorga a cada autoridad local para determinar la tasa a que se aplicarán impuestos sobre la propiedad local y, por ende, los ingresos locales que podrá generar para financiar los servicios públicos locales en forma global y la libertad adicional que se le otorga a cada autoridad local para decidir qué cantidad de su presupuesto total le asignará a la LEA para financiar la educación primaria y secundaria.

No obstante, dejando de lado estos factores que promueven las disparidades, hay dos en el sistema británico que operan en la dirección opuesta (pro-igualdad). El primero es que el gobierno central provee la fracción predominante de todo el financiamiento de la autoridad local, que corresponde aproximadamente a un 80%. Esto deja sólo una posibilidad escasa para que se produzcan disparidades en el gasto debidas a desigualdades tanto en las bases imponibles locales desiguales y a las tasas de impuesto aplicadas a nivel local. (A modo de comparación, la proporción promedio del financiamiento de la autoridad británica local derivada de los ingresos recaudados a nivel local, el 20%, es más baja que la proporción recaudada a nivel local por los ingresos de cada distrito escolar en todos salvo en cuatro de los estados de Estados Unidos.) El segundo es que, al igual que otros países europeos, el Reino Unido posee planillas de sueldos uniformes (casi) a nivel nacional para profesores y otros profesionales de la educación. La estandarización de sueldos impide las variaciones en el pago promedio por profesor que explican una fracción significativa de las variaciones del gasto por alumno entre los diferentes estados norteamericanos y los distritos escolares locales.

De acuerdo con el sistema británico, la autoridad para tomar decisiones se delega en las escuelas mismas, por lo que se eleva la posibilidad de que se produzcan disparidades a nivel de la construcción de establecimientos. Estas no corresponderían a disparidades en el gasto propiamente tal (los presupuestos de cada escuela están determinados mediante fórmulas desarrolladas por las LEA y aprobadas por el gobierno), sino más bien en las combinaciones de recursos que las escuelas obtienen. Las diferentes escuelas dentro de una misma LEA (sin mencionar las escuelas que han optado por quedar fuera) podrían terminar, por ejemplo, por tener diferentes proporciones para la dotación de personal y diferentes divisiones de recursos entre las funciones de instrucción y las de otro tipo.

Los sistemas de América del Norte

Los sistemas de financiamiento de Estados Unidos y Canadá contienen todos los elementos generadores de disparidades que hemos mencionado y a menudo de manera tal que permiten una mayor desigualdad (especialmente en Estados Unidos) que la que se produce según los sistemas europeos. Además, estos sistemas tienen características especiales que reflejan principalmente sus estructuras altamente descentralizadas y que ayudan a crear las condiciones que permiten mayores disparidades.

De acuerdo con los sistemas de América del Norte, las disparidades en cuanto al gasto por alumno pueden darse en tres niveles: entre los estados o provincias, entre los LEA dentro de cada estado o provincia y entre las escuelas dentro de cada LEA. La situación que se produce a nivel de estado o provincia se asemeja a la que existe bajo los modelos europeos federales: los estados o provincias con desigual capacidad fiscal y con diferente inclinación para destinar recursos para la educación, tienen la libertad para decidir por sí mismos cuánto dinero generar para las escuelas. Pero además, las características que tienden a reducir las disparidades bajo los sistemas europeos son más débiles o no están presentes. Entre los diferentes estados de Estados Unidos y entre las distintas provincias de Canadá (y por lo general incluso dentro de éstos), no existe una estandarización de planillas de sueldos para el personal docente. Y, a pesar de que Canadá posee un sistema de tipo europeo de asignación de subvenciones de compensación fiscales federales para las provincias, en Estados Unidos existe un sistema semejante. Tampoco existe en Estados Unidos ninguna otra disposición para impedir, restringir o compensar las variaciones en cuanto a gasto en educación entre los diferentes estados.

Las disparidades en cuanto a gastos entre los LEA al interior de las provincias canadienses y los estados de Estados Unidos se derivan principalmente de que la cobertura de una parte significativa del costo de la educación descansa sobre los impuestos locales a la propiedad. La combinación entre el cobro desigual de

impuestos a nivel local y la desigual disposición por parte de los LEA para cobrar impuestos a sus residentes, se traduce a menudo en amplias variaciones en cuanto al gasto por alumno. Sin embargo, el grado de desigualdad varía notoriamente de un estado o provincia a otra. En primer lugar, depende de la forma en que se divide la responsabilidad de financiar las escuelas, ya sea a nivel de estado o provincia o a nivel local; en segundo lugar, de la desigualdad en cuanto a los ingresos por patrimonio afecto a impuesto que se distribuye entre los LEA; y, en tercer lugar, de los límites que el estado o provincia haya impuesto sobre las decisiones fiscales locales. En Canadá, una mayor proporción de la responsabilidad de recaudación de ingresos para la educación es asumida, en promedio, a nivel provincial, proporción que es menor a nivel de cada estado en Estados Unidos (Gold *et al.*, 1995), por lo que las disparidades en cuanto a gastos entre los distritos locales dentro de Estados Unidos son mayores (nuevamente, en promedio) que las que existen entre las juntas locales dentro de las provincias de Canadá.

Un factor que contribuye a la desigualdad en el ámbito de LEA en ambos países es que, en la mayoría de los estados y provincias, los LEA están autorizados para determinar sus propias planillas de pago. Los LEA más ricos pueden pretender atraer un personal docente de nivel superior ofreciéndole más que sus vecinos menos prósperos. En algunos estados, las diferencias en cuanto al sueldo promedio de los profesores explica en gran medida la variación del gasto por alumno entre los distintos distritos. Esta variación local de las escalas de sueldos no existe en otras partes.

Las disparidades en cuanto a gastos entre las distintas escuelas de Estados Unidos o entre los LEA de Canadá pueden surgir prácticamente por las mismas razones que en otros países. Una vez más, la diferencia en la composición del personal docente es un factor preponderante. Los sistemas de contratación de personal permiten que los profesores de mayor experiencia y mejor pagados tiendan a preferir ciertas escuelas, lo que da como resultado un mayor gasto por alumno en aquellas escuelas que en otras dentro del mismo distrito. Las variaciones en cuanto a gastos también se derivan de las diferencias entre los programas ofrecidos, la composición de la matrícula y el tamaño de la escuela (algunas de las cuales, aunque no todas, podrían considerarse como factores favorables). Por lo demás, el hecho de que los LEA puedan dictar sus propias reglas para la distribución de recursos entre las distintas escuelas acrecienta la diferencia en cuanto al gasto por alumno entre las distintas escuelas que existen dentro de un mismo estado.

Aun cuando pudiésemos contar con todos los datos disponibles, no sería una tarea fácil lograr una comparación internacional válida respecto a las disparidades en el gasto por alumno al interior de cada país. Las diferencias notorias de tamaño entre los distintos países y en el tamaño, tipo y número de unidades subnacionales dentro de cada nación plantean interrogantes acerca de qué es lo que legítimamente se puede comparar. Sería más útil como información comparar, por ejemplo, las

disparidades internas en cuanto a gastos al interior de los países más pequeños de la OCDE con las disparidades que existen al interior de los estados más grandes de Estados Unidos, en vez de compararlas con aquéllas que existen dentro de Estados Unidos en forma global. Evidentemente, no es pertinente comparar las variaciones en los gastos entre los 16 *Länder* de Alemania con las que existen entre las 117 LEA de Inglaterra y Gales, ni comparar ninguna de ellas con las variaciones que existen entre los centenares de municipalidades holandesas. El ordenamiento según categorías de los países, en especial de los europeos, con respecto a la desigualdad fiscal dependerá probablemente en gran medida de las unidades estadísticas y de los indicadores de equidad particulares que se elijan. Dadas las susceptibilidades políticas involucradas en todo esto, será muy interesante ver cómo hará la OCDE para presentar su conjunto inicial de estadísticas de disparidad fiscal.

De lo que no cabe duda, sin embargo, es de que el sistema norteamericano de financiamiento educacional aparta a Estados Unidos del resto de los países (a excepción de Canadá en algunos aspectos) en cuanto a la medida en que distribuye fondos y recursos en forma desigual. El sistema de Estados Unidos posee varias características que deben parecer muy inusuales, o incluso sorprendentes desde la perspectiva de la mayoría de los demás países industrializados y contribuyen significativamente a la disparidad en cuanto a los desembolsos. Estas características son las siguientes:

- La descentralización de gran parte de la responsabilidad del financiamiento de la educación, que recae en miles de distritos escolares locales fiscalmente autónomos.
- El alto grado de dependencia sobre los fondos recaudados a nivel local.
- La diversidad de los sistemas de financiamiento escolar en el ámbito de cada estado en lo que se refiere a las fórmulas y normas que afectan la distribución de fondos.
- Las variaciones en cuanto a escalas de sueldos para profesores y otros educadores, no sólo entre los estados sino que también entre diferentes localidades.
- El rol mínimo que ejerce el gobierno central (federal) en el financiamiento de la educación.
- La falta de un mecanismo para compensar las diferencias en cuanto a capacidad fiscal entre los diferentes estados.

Tomados en conjunto, estos factores explican la razón por la cual el alcance de la disparidad respecto al gasto en educación es considerablemente mayor en Estados Unidos que en cualquiera de los demás países examinados.

REFERENCIAS

- BARRO, S.M. 1995. *Towards a New International Classification of Education* (informe preparado para la OCDE), SMB Economic Research, Inc., Washington, D.C., diciembre.
- _____. 1996. *The International Education Expenditure Comparability Study* (informe para el U.S. National Center for Education Statistics), SMB Economic Research, Inc., Washington, D.C.
- GOLD, S.D., DAVID M. SMITH Y STEPHEN B. LAWTON. 1995. *Public School Finance Programs of the United States and Canada, 1993-94*, American Education Finance Association and Center for the Study of the States, State University of New York, Albany, Nueva York.
- MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE (FRANCE), *Géographie de l'École*, París, marzo de 1996.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). 1995. *Education at a Glance: OECD Indicators*, París.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE). 1995. *Data Collection Instruments for the 1995 Data Collection on Education Statistics*, París.
- UNESCO. 1976. *International Standard Classification of Education (ISCED Manual)*, París, marzo.

Costo y financiamiento de la educación en economías asiáticas de alto rendimiento

*Alain Mingat**

En general, las economías asiáticas han tenido trayectorias económicas positivas en los últimos treinta años. El desarrollo general en términos del PIB *per cápita* ha sido favorable en la mayoría de los países. No obstante, Asia Oriental ha tenido un desempeño mucho mejor que Asia del Sur pero, sin embargo, dentro de este último grupo existen diferencias significativas entre las distintas economías. La República de Corea, Taipei-China y, en menor medida Hong Kong y Singapur han tenido un éxito particularmente notable. Evidentemente, Japón se cuenta entre los países más exitosos pero se distingue por el hecho de que ya gozaba de un nivel relativamente alto de desarrollo económico en 1960, exhibiendo tendencias cuyas raíces se remontan a un pasado bastante remoto. Los demás países ejemplares mencionados aquí cuentan con una dotación muy escasa de recursos naturales. Su desempeño es particularmente positivo y esencialmente se debe a políticas económicas eficaces.

Malasia e Indonesia también han tenido un crecimiento económico importante pero su dotación de recursos naturales es más favorable. Esto no significa que

* Alain Mingat. Decano de Economía de la Educación de la Universidad de Dijon y Director del Instituto de Investigación sobre Economía de la Educación (IREDU), Francia.

su rendimiento no se debe considerar positivo en general. Tailandia iba a la zaga hasta principios de los años ochenta pero, desde entonces, su rendimiento económico ha sido bastante impresionante. El caso de China merece un análisis aparte. Su crecimiento económico era relativamente limitado hasta fines de los años setenta pero desde esa fecha ha sido notable; las tasas de crecimiento de la zona austral del país quizás se cuenten entre las mayores registradas a nivel mundial. Por último, si bien podremos encontrar países con trayectorias económicas positivas en los últimos treinta años en otras partes del mundo, el hecho de que la mayoría de los países de Asia Oriental se hayan desempeñado tan bien hace que esta región sea un caso especial. La única excepción de importancia es Filipinas, cuyo desempeño económico ha sido relativamente pobre. Esto contrasta marcadamente con países asiáticos al norte y occidente de Tailandia, que tuvieron dificultades para crecer a un ritmo mayor que su población hasta los años ochenta.

A pesar de que el PIB y el crecimiento de un país en el transcurso del tiempo no constituyen medidas integrales del bienestar de su población, generalmente se les considera como indicadores sintéticos y agregados útiles. La producción es un elemento importante pero la población también forma parte de los cálculos del PIB de un país. En los últimos 30 años, las economías asiáticas han exhibido tendencias similares a reducir sus tasas de crecimiento poblacional. La tasa promedio fue de alrededor de 2.5% en los sesenta, 2.0% en los setenta y 1.8% en los ochenta, estimándose que disminuirá a 1.4% en el último decenio del presente siglo. Quizás no exista una relación fácilmente cuantificable entre la capacidad de un país para controlar su población y su habilidad para estimular la tasa de crecimiento del PIB *per cápita*; sin embargo, aparentemente se da un vínculo de este tipo.

Un informe del Banco Mundial (*The East Asian Miracle*, 1994) ha recalado también que el crecimiento económico de los países de alto rendimiento en la región ha ido acompañado de una reducción de las desigualdades del ingreso: se han compartido las ventajas del desarrollo y éstas han beneficiado a diferentes sectores sociales. Posiblemente esto sea producto del proceso natural de "chorreo" que acompaña al crecimiento económico; sin embargo, el desarrollo económico real en otros países no necesariamente ha dado origen a sociedades más equitativas. Esto significa que en Asia se ha puesto en práctica, implícita o explícitamente, una serie de políticas nacionales con el fin de permitir este resultado positivo. Evidentemente, las políticas macroeconómicas generales (de ahorro e inversión, normas de fomento de las exportaciones, etc.) han desempeñado un papel, al igual que las políticas económicas específicas consistentes en subsidiar la infraestructura bancaria o proporcionar financiamiento para actividades focalizadas. El informe recalca que es difícil identificar la eficacia de instrumentos de política específicos pero que es probable que haya existido una complementación adecuada entre una economía de mercado orientada a las exportaciones e intervenciones estatales

selectivas pero bien focalizadas. Además, en lugar de proponer principios democráticos generales, estos países han adoptado, en cierto sentido, un enfoque más pragmático consistente en lograr el apoyo de la población para las políticas globales y en emitir señales y planificar actividades concretas para garantizar que todos los integrantes de la sociedad se beneficien del crecimiento económico.

Entre los factores que explican el crecimiento económico de Asia Oriental se encuentran los recursos humanos. Las técnicas de contabilidad del crecimiento empleadas en cada país del Asia Oriental recalcan el papel fundamental de la educación en el crecimiento económico de los últimos treinta años, con una educación primaria que pareciera ser el factor que más ha contribuido al desarrollo económico, por encima de las inversiones físicas.

Cuadro 1
Tasas de crecimiento del PIB *per cápita* y de la población
en países asiáticos (1960-1992)

País	Tasa de crecimiento anual del PIB (%)		Tasa de crecimiento anual de la población (%)		
	1960-1980	1980-1992	1970-1980	1980-1992	1992-2000
Japón	7.1	3.6	1.1	0.5	0.2
Corea, Rep.	7.1	8.5	1.8	1.1	0.8
Singapur	7.5	5.3	2.0	1.8	1.4
Taipei-China	7.3	6.9	1.9	1.1	1.0
Bangladesh	(2.8)	1.8	2.6	2.3	1.8
China	3.8	7.6	1.8	1.4	1.0
Hong Kong	6.8	5.5	2.5	1.2	0.6
India	1.4	3.1	2.3	2.1	1.7
Indonesia	4.0	4.0	2.3	1.8	1.4
Malasia	4.3	3.2	2.4	2.5	2.0
Pakistán	2.8	3.1	3.1	3.1	2.7
Filipinas	2.8	-1.0	2.5	2.4	2.3
Sri Lanka	2.4	2.6	1.6	1.4	1.1
Tailandia	4.7	6.0	2.7	1.8	1.3
“Media asiática”	4.6	4.3	2.0	1.8	1.4

Fuente: *World Development Reports* (World Bank, 1994, 1984).

Una característica notable de estas estimaciones, obtenidas mediante un gran corte transversal de países a nivel mundial, es la considerable especificidad de los países de Asia Oriental. Dicha especificidad proviene del hecho de que, efectuando la compensación correspondiente por las variables que explican el crecimiento y que funcionan a nivel global o son estadísticamente significativas, los países asiáticos de alto rendimiento han logrado tasas de crecimiento substancialmente mayores a largo plazo que países equivalentes en otros lugares. Al tratar de explicar su éxito, quizás no debamos atribuirlo a “factores culturales” favorables. En primer lugar, los economistas son renuentes a considerarlos como excusas convenientes para una teoría que no ha resultado exitosa; esto no significa, sin embargo, que los factores culturales no existen. En segundo lugar, los factores culturales asiáticos, que actualmente suelen utilizarse para explicar el buen desempeño de esos países y en particular la ética del Confucianismo –la “instintiva aceptación de la autoridad de parte de los asiáticos”– se propusieron hace más de treinta años para explicar sus dificultades para desarrollarse. Cualquiera sea la validez de los factores culturales, lo cierto es que algunos países han tenido un mejor desempeño en contextos culturales similares y que los factores culturales solamente son un contexto en el cual las políticas desempeñan, *hic et nunc*, un papel preponderante.

Un problema claro, en consecuencia, es tratar de identificar aquellas políticas que fueron eficientes. En el presente trabajo nos concentramos en las políticas educativas e intentamos evaluar cómo se ha logrado la dotación de capital humano en países asiáticos de alto rendimiento (en adelante los PAAR). En particular, ¿cómo lograron organizar y financiar eficientemente su sistema educativo y de capacitación para que coincidiera con las necesidades de su economía? ¿Qué lecciones se pueden sacar de estas historias de éxito para orientar las inversiones en capital humano en países cuyo desempeño no es tan notable?

Para abordar estas cuestiones, se ha dividido el presente trabajo en dos partes: la primera examina la correspondencia entre la oferta y la demanda de personas calificadas en el transcurso del tiempo y en las distintas etapas de desarrollo: la primera sección recalca la importancia de la educación primaria o, en términos más generales, de la educación básica; la segunda analiza la estrategia empleada por los PAAR en la educación postbásica, concentrándose especialmente en un método basado en el financiamiento de la educación mediante recursos del sector privado. La segunda parte del trabajo se refiere a la asignación de recursos para el sector educativo y al interior del mismo: la primera sección examina la asignación global de recursos públicos al sector y su utilización eficiente por parte de los PAAR mientras que la segunda analiza las decisiones tomadas en lo que se refiere al gasto por estudiante y, más específicamente, la solución de compromiso empleada por los PAAR en cuanto al nivel de remuneración de los docentes y la razón promedio profesor-alumno. La parte final resume los resultados principales

y las lecciones generales que se derivan para la formulación de políticas educativas en otros países.

Es de utilidad señalar que, en la totalidad del trabajo, se han tomado en consideración dos factores distintivos: la dimensión temporal o, más precisamente, la relación entre lo que han hecho los países en el sector educativo en un determinado punto de su desarrollo; y la dimensión comparativa, es decir, las diferencias entre las medidas puestas en práctica por los PAAR en cuanto a lo que han hecho o hacen actualmente otros países.

LOGRAR QUE COINCIDAN LA OFERTA Y LA DEMANDA DE PERSONAS CALIFICADAS

Junto con el proceso de desarrollo económico, han ocurrido cambios estructurales en la participación relativa de los diferentes sectores dentro de la economía y en la distribución de empleos en la fuerza de trabajo. Japón estaba bien encaminado en la transición desde una economía predominantemente agrícola hacia una economía industrializada antes de la Segunda Guerra Mundial. Corea y Taipei-China atravesaron por gran parte de esta transición después de 1950.

Tomemos, por ejemplo, el caso de Taipei-China. Si bien la agricultura representaba el 38% del PIB y generaba el 56% del empleo en 1953, en 1974 esta cifra sólo ascendía al 12 y el 30%, respectivamente; actualmente estas cifras son de 3 y 11%. Al mismo tiempo, la participación de la industria se incrementó del 17 a cerca del 40%, tanto en cuanto al PIB como al empleo. En realidad, desde mediados de los años ochenta la importancia relativa de la industria se ha detenido e incluso ha comenzado a disminuir. El motor del crecimiento económico se desplazó a áreas relacionadas con el sector servicios, que ahora absorbe casi la mitad de todos los empleos, a diferencia del 26% de los años cincuenta. Esta tendencia es bastante general en economías que cambian progresivamente de la agricultura a la industria (desde la industria pesada a la industria liviana basada en la información) y a los servicios. Japón y Corea no escapan a este esquema. A pesar de que pueden haber diferencias de un país a otro debido a una distinta dotación de recursos naturales o por las estrategias económicas globales, el esquema general pareciera ser el mismo.

Este esquema, que se basa en la movilidad de los factores, encuentra una contraparte evidente en la movilidad de los trabajadores (y/o la movilidad intergeneracional) en todos los sectores. También tiene consecuencias en cuanto a las características de la fuerza de trabajo en términos de educación y capacitación. Mientras que la agricultura tradicional sólo requiere de conocimientos formales limitados, el trabajo en la industria o en el sector servicios exige mayor educación y mejor capacitación. Cuando la economía se diversifica y utiliza más tecnología,

la disponibilidad de gente más educada y preparada adquiere mayor importancia aún. En consecuencia, un asunto primordial es estructurar la oferta de personal calificado a lo largo de un período extenso de tiempo de modo que se adecúe mejor a las demandas económicas. En las diferentes etapas del desarrollo económico, las demandas del mercado de trabajo varían de acuerdo con la tecnología predominante. Sin embargo, a pesar de la considerable sustitución en la esfera productiva, a medida que se desarrolla la economía suele producirse, en general, un desplazamiento indiscutible de la demanda hacia los trabajadores con mayor calificación. En consecuencia, es importante que a lo largo del tiempo la oferta de mano de obra no difiera considerablemente de las demandas económicas, particularmente en lo que se refiere a la distribución de las características de la educación/capacitación. El producto del sistema educativo y de capacitación debe evolucionar de manera que las sustituciones en el mercado de trabajo permitan utilizarlo de manera razonablemente eficiente. La flexibilidad es substancial pero no ilimitada.

El Reino Unido, Francia y los Estados Unidos desarrollaron sus sistemas educativos en el siglo XIX y lograron la educación primaria universal antes del fin del siglo pasado o a principios del actual. Durante dicho período, la cobertura de la educación secundaria y particularmente la de la educación superior era sumamente limitada. En Francia, es sólo desde los años cincuenta que la proporción de alumnos de una generación matriculada en la enseñanza secundaria de primer ciclo supera el 25% y alcanza al 10% a nivel de secundaria de segundo ciclo. En Asia, Japón exhibió una trayectoria similar. Hacia 1910, se logró la asistencia universal en el sistema básico cuatrienal de educación primaria. Posteriormente la educación secundaria de primer ciclo se hizo más generalizada y, hacia 1940, la educación obligatoria incluía la educación primaria y algo de educación secundaria de primer ciclo. En estos dos niveles de la educación, las iniciativas y el financiamiento a nivel local desempeñaron un importante papel. El gobierno central solo participó paulatinamente en el financiamiento de estas actividades con el fin de regular posibles disparidades regionales y ejercer presión para mejorar la calidad de la educación proporcionada gratuitamente en todo el país. Es fundamental señalar que este esquema educativo, que es bastante similar al de los países europeos y de Estados Unidos, se desarrolló mientras Japón claramente iba a la zaga en términos de desarrollo económico.

El hecho de que Japón desarrollara su sistema educativo poniendo énfasis primero en la educación primaria y luego en la enseñanza secundaria de primer ciclo; y que lo hiciera antes de alcanzar su etapa de mayor desempeño económico, es un primer indicio de lo que podría ser una estrategia eficiente para facilitar el crecimiento económico. Sin embargo, un sólo caso no constituye una constante ni una ley general que permita la aplicación sistemática en otros países sin tomar en

cuenta el propio contexto nacional. Para respaldar este argumento, es preferible realizar un análisis comparativo en vez de examinar casos individuales.

Evidentemente hay muchas formas de evaluar un sistema educativo, desde un análisis "interno" del proceso pedagógico en sí hasta el aprendizaje estudiantil mientras los alumnos todavía forman parte del sistema escolar, el estudio del desempeño de las personas durante su vida adulta en términos del empleo, nivel de ingresos, comportamiento social individual, etc., en base a los diferentes tipos de enseñanza recibida (calidad/cantidad). Para los fines del presente trabajo resulta más pertinente justificar la política global general ante el capital humano sobre la base de sus resultados a nivel macro, particularmente en lo que se refiere al crecimiento económico, utilizando al país como unidad de observación y realizando un análisis comparativo. El Cuadro 2 ilustra la evolución del PIB *per cápita* de un grupo seleccionado de países asiáticos durante el período comprendido entre 1960 y 1992, expresado en dólares de Estados Unidos según su valoración en 1992. El Cuadro 3 ilustra la evolución de las tasas totales de matrícula por nivel de enseñanza para los mismos países.

El Cuadro 2 muestra los sobresalientes cambios en el PIB *per cápita*. En general, la tasa promedio de crecimiento del PIB *per cápita* entre 1960 y 1992 fue de 4.8. Sin embargo, este dato estadístico varía considerablemente de un país a otro, oscilando de un simple 1.5 en Filipinas a más de 10 en Corea. Mientras en Filipinas el PIB *per cápita* en 1992 era solamente 1.5 veces lo que había sido en 1960, en Corea era diez veces superior. Esta variación indica que, si bien la región ha tenido bastante éxito en comparación con otras a nivel mundial, existen aún diferencias de gran importancia dentro de la región. Por ejemplo, mientras Tailandia claramente estaba más atrasada que Filipinas en 1960, su PIB *per cápita* en 1992 era más del doble que el de Filipinas. Las tasas de crecimiento de ambos países ascienden a 1.5 y 5.0 respectivamente. Se puede efectuar una comparación similar entre Corea y Malasia, que presentan tasas de crecimiento del 10.5 y del 3.5 respectivamente.

El Cuadro 3 muestra la evolución de las tasas totales de matrícula según el nivel escolar a partir de 1950. La última línea del cuadro muestra el aumento de la cobertura entre 1950 y 1992 para un país promedio entre los que consideran aquí: de un 60 a un 94% en la educación primaria, de un 14 a un 62% en educación secundaria y de un 2 a un 14% a nivel terciario. Existen también diferencias substanciales entre distintos países. Alrededor de 1950/1960, mientras algunos países habían desarrollado débilmente sus sistemas educativos, la cobertura de la enseñanza primaria en Pakistán (Bangladesh), China, India, Pakistán e Indonesia era relativamente moderada. En otros países, tales como Japón, Corea, Filipinas, Taipei-China, la cobertura de la enseñanza primaria ya era casi universal, al menos según lo que se deduce de las estadísticas totales de las tasas de matrícula. Durante el mismo período, las diferencias de desarrollo educativo entre los países se de-

Cuadro 2
Evolución del PIB *per cápita* en los países asiáticos
(1960-1992 en US\$ de 1992)

País	PIB per cápita en "US\$ de 1992"					Tasa de crecimiento 1992/60
	1950	1960	1970	1980	1992	
Japón	2 400	4 677	9 290	18 440	28 190	6.02
Corea, Rep.	380	647	1 285	2 551	6 790	10.49
Singapur	1 100	1 992	4 100	8 464	15 730	7.90
Taipei-China	650	1 063	2 150	4 350	9 750	9.17
Bangladesh		119	136	178	220	1.85
China		89	130	187	450	5.05
Hong Kong		2 167	4 185	8 079	15 360	7.09
India		163	187	215	310	1.90
Indonesia		191	282	418	670	3.50
Malasia		824	1 250	1 912	2 790	3.39
Pakistán		168	220	291	420	2.50
Filipinas		500	660	869	770	1.54
Sri Lanka		247	310	397	540	2.19
Tailandia		365	580	914	1 840	5.04

Fuente: *World Development Report (World Bank, 1994)* y cálculos basados en el Cuadro 1.

bían por lo general a la estructura de la cobertura del sistema en los diferentes niveles educativos.

Las tasas de matrícula de la educación primaria y secundaria señalan claramente que, en términos relativos, países tales como India, Pakistán, Filipinas, Sri Lanka y China han puesto un mayor énfasis en la enseñanza secundaria que otros como Singapur, Malasia o Indonesia. El caso de Japón es único, dado que hacía tiempo que contaba con cobertura universal en la enseñanza primaria y con cobertura casi universal a nivel del primer ciclo de la enseñanza secundaria al iniciarse el período que se analiza en el presente trabajo.

El indicador empleado en el Cuadro 3 corresponde a la tasa total de matrícula, la relación entre el número de alumnos inscritos en un nivel escolar y el número de niños del grupo etario pertinente (por ejemplo, de 7 a 11 años, si el ciclo dura 5 años y los alumnos ingresan a los 7 años de edad). Si el indicador es alto en un momento dado o si aumenta entre dos momentos específicos en un nivel determinado de la enseñanza, indica que la cobertura es alta o está aumentando. Sin

embargo, las estadísticas de la tasa de matrícula no son una medida precisa de la cobertura efectiva del sistema porque los alumnos de edad excesiva y los repitentes tienden a incrementar la tasa. Una tasa de matrícula del 100 por ciento en educación primaria puede ser coherente con una situación en la cual sólo el 60% de la cohorte de niños permanece en la escuela durante al menos cuatro años lo cual, en general, se considera el tiempo mínimo necesario para que la alfabetización y la capacidad de cálculo numérico sean permanentes. Dado que la cantidad de alumnos de edad excesiva y de repitentes puede variar considerablemente de un país a otro, la tasa total de matrícula no necesariamente refleja un cuadro preciso de la cobertura real.

En realidad, la deserción escolar antes del cuarto grado es un problema considerable en algunos de los países del estudio y mínima o inexistente en otros. En 1980, primera fecha para la cual existen estadísticas comparativas al respecto, sólo el 32% de los alumnos de primer grado cursaban finalmente el cuarto grado en Bangladesh, mientras que esta cifra era del 100% en Japón, Corea, Singapur, Taipei-China, Hong Kong o Malasia; la cifra correspondiente era del 42% en India, 66% en Filipinas y 75% en China e Indonesia. Si deseamos evaluar la política respecto del capital humano de los países, particularmente en relación con los futuros resultados económicos es preferible *a priori* medir de acuerdo con la producción efectiva del capital humano o adaptar las cifras de matrícula tomando en cuenta la deserción y la repetición. Partiendo del supuesto de que los países que tienen un alto nivel de deserción, alumnos de edad excesiva y repetición tienden a ser los mismos durante todo el período, hemos adaptado las tasas de matrícula correspondientes a 1950 y 1960 de acuerdo con las cifras observadas en 1980 (los datos más antiguos disponibles); no obstante, estas estimaciones adaptadas, que se consideran mejores que las no adaptadas, sólo son tentativas.

Al correlacionar la política inicial (1950/1960) de capital humano de los países con el aumento de la producción *per cápita* en el período 1960-1992,³⁶ pareciera que las variables que caracterizan la política educacional al iniciarse el período están razonablemente relacionadas con la intensidad del crecimiento económico entre 1960 y 92 (año sometido solamente a una influencia moderada del nivel inicial de desarrollo económico). El impacto de las estadísticas de matrícula adaptadas para 1960 es estadísticamente significativo pero esto sólo se aplica a la educación primaria; en el caso de la educación secundaria y superior no resulta significativo. Estos resultados señalan que, en general, las economías asiáticas han sido tan exitosas en las últimas tres décadas porque enfatizaron en la inversión en

³⁶ Si bien esta no está plenamente en función de la producción, permite comprender parcialmente la utilidad de las diversas estrategias educativas empleadas por los diferentes países de la región, como se señala anteriormente.

Cuadro 3
Tasas totales de matrícula y tasa de crecimiento de los países asiáticos
(1950-1992)

Países	Enseñanza primaria (%)					Secundaria (%)					Educación superior (%)					Tasa de Crecimiento 92/60
	50	60	70	80	92	50	60	70	80	92	50	60	70	80	92	
Japón	**	**	**	**	**	66	79	90	93	98	6	9	17	31	46	6.02
Corea, Rep.	88	96	**	**	**	16	27	41	78	90	1	4	8	16	42	10.49
Singapur	77	**	**	**	**	7	32	46	58	70	2	6	7	8	22	7.90
Taipei-China	88	97	**	**	**	11	29	52	77	88	1	4	7	10	21	9.17
Bangladesh	-	-	52	58	79	-	-	-	17	20	-	-	2	4	4	1.85
China	21	58	85	**	**	5	18	24	46	54	#	#	#	1	2	5.05
Hong Kong	50	**	**	**	**	13	30	46	64	-	1	4	7	11	20	7.09
India	26	42	73	83	**	4	10	26	30	49	1	2	4	6	9	1.90
Indonesia	41	60	74	**	**	2	6	16	29	43	#	1	2	3	10	3.50
Malasia	57	74	87	93	93	5	17	30	48	60	#	1	2	4	8	3.39
Pakistán	24	33	40	39	48	10	11	13	14	22	1	2	3	3	3	2.50
Filipinas	93	91	**	**	**	23	26	46	64	76	10	12	20	26	27	1.54
Sri Lanka	80	95	90	**	**	20	27	47	70	86	1	1	1	3	9	2.19
Tailandia	73	83	83	99	97	6	12	17	29	36	2	2	2	13	19	5.04
"Media asiática"	60	76	85	91	94	14	24	36	51	62	2	4	6	9	14	4.83

Fuente: Anuarios de la UNESCO (distintas ediciones) y Cuadro 2.

** : 100% y más; # : menos de 1%.

educación primaria. Esto no significa que no valga la pena desarrollar la educación secundaria y superior cuando el crecimiento económico ha generado una mayor demanda de trabajadores con mayor educación y posibilidades de empleo para graduados que cuenten con estudios más avanzados. Los resultados coinciden con los obtenidos por Mingat y Tan (1996) que se basan en un análisis comparativo del crecimiento económico de una muestra amplia de países. También son coherentes con los resultados de una serie de estudios mundiales realizados a nivel más micro.

Estos resultados destacan la importancia de la educación básica y primaria como inversiones eficientes “de propósitos múltiples” para los países en desarrollo, especialmente en las primeras etapas de desarrollo. Por lo tanto, no resulta sorprendente que los PAAR que tuvieron más éxito en las últimas tres décadas hayan tenido niveles iniciales elevados de cobertura en la educación primaria.

Las investigaciones empíricas que vinculan la educación y el desempeño laboral, realizadas en países tales como Brasil, (Behrman y Birdsall, 1987), Kenya y Tanzania (Boissiere, Knight y Sabot, 1985) han demostrado que no sólo importa la cantidad sino también la calidad de la educación. En realidad, lo importante y lo que tiene valor económico durante la vida adulta de los estudiantes es lo que efectivamente aprendieron en la escuela. Al respecto, como señala el Cuadro 4, es necesario destacar que los PAAR no sólo lograron tempranamente la cobertura universal en la educación primaria sino que, simultáneamente, proporcionaron una educación de gran calidad.

En promedio, los alumnos de países de menores ingresos reciben menos capacitación formal que los estudiantes de los países desarrollados; en términos generales, los países de la OCDE obtuvieron un promedio de +0.3. En este sentido, los estudiantes de los cuatro PAAR considerados en este estudio se desempeñan bien tanto a los 9 años de edad como en el período de los 13-15. El puntaje promedio de los estudiantes japoneses así como el de los coreanos supera la “media internacional” (que probablemente es superior a la media internacional real dado que la muestra sólo incluye unos pocos países de bajos ingresos) en 0.8 unidades de desviación estándar, mientras que los estudiantes de Taipei-China están por encima de dicha media en 0.6 unidades estándar. En consecuencia, estos tres países alcanzan puntajes que superan el puntaje promedio de los países de la OCDE. Singapur, con una desviación de +0.25, se encuentra cercano a la media de la OCDE.

Los demás países asiáticos para los cuales se cuenta con información obtienen puntajes inferiores. Tailandia no se encuentra lejos de la media internacional (-0.2 unidades), pero Indonesia y Filipinas, en menor medida, van claramente a la zaga con puntajes de 0.5 y 1.0 unidades normalizadas por debajo de la media internacional. Nigeria y Brasil tampoco se desempeñan bien pero esto no habla a favor de la situación de Filipinas o de Indonesia. No hay datos comparativos para Bangladesh,

Cuadro 4
Comparación internacional del desempeño escolar general
(Desviación normalizada de acuerdo con la "media internacional")

País	Rendimiento escolar en términos comparativos	
	Niños mayores de 9-10 años	Niños de 13-15 años
"Media internacional"	0.0	0.0
"Media OCDE"	+0.30	+0.35
Japón	+0.8	+0.7
Corea	+0.7	+0.9
Singapur	+0.2	+0.3
Taipei-China	+0.4	+0.8
Brasil	-	- 1.1
Canadá	+0.0	+0.2
Francia	+0.3	+0.6
Indonesia	- 1.0	-
Italia	+0.4	+0.2
Nigeria	- 0.7	- 1.0
Filipinas	- 0.4	- 0.6
Tailandia	-	- 0.2

Fuente: Cálculos del autor, basado en Robitaille y Garden, 1988, Lapointe, Mead y Askew, 1992, Elley, 1992, y Schleischer y Yip, 1994.

China, India, Malasia, Pakistán y Sri Lanka. Sin embargo, sabemos (Chuard y Mingat, 1996) que en el cuarto grado de primaria (alrededor de los 10-11 años de edad), el aprendizaje promedio en Bangladesh supera el de Pakistán por 0.7 unidades; no sabemos qué posición ocupan estos dos países en relación con los demás países de la región.

La presente sección ha recalcado que las economías asiáticas cuyo desempeño fue particularmente favorable en los últimos tres decenios, evidentemente pusieron el énfasis inicial en la educación primaria al ofrecer una cobertura amplia (universal) y una enseñanza de buena calidad. Esto no significa, sin embargo, que continuaron invirtiendo a ese mismo nivel. En realidad, el esquema general de desarrollo se caracteriza por cambios estructurales en la distribución de las actividades económicas, con un desplazamiento progresivo desde la agricultura hacia industrias y servicios cada vez más sofisticados (aunado a un cambio en la distribución geográfica de la población con un desplazamiento progresivo hacia los centros urbanos). En este proceso, la movilidad es un elemento clave; la educación desem-

peña un papel ya que ayuda tanto a las personas provenientes de hogares agrícolas a obtener empleos en el sector manufacturero o de servicios mientras que los que siguen dedicados a la agricultura pueden progresar desde la organización agrícola tradicional intensiva en mano de obra hacia métodos más modernos y productivos. Progresivamente, a medida que dichas economías avanzaron, debieron invertir en otros niveles de educación; fue necesario realizar ajustes graduales con el tiempo en las diferentes etapas de desarrollo para que la formación del capital humano respondiera a las cambiantes necesidades que se le exigía a la fuerza de trabajo. Veremos ahora cómo los países asiáticos de alto rendimiento lograron supervisar este tipo de inversiones con el tiempo.

ORGANIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN POSTBÁSICA Y EL PAPEL DEL FINANCIAMIENTO PRIVADO

Habiendo examinado la importancia de la educación primaria, que se convierte en educación básica (5 o 6 años o educación primaria más 3 o 4 años de educación secundaria de primer ciclo) en relación con las etapas de desarrollo económico, hay un tema importante relativo a la educación secundaria de segundo ciclo y la educación superior. En el caso de la educación básica, la discusión sobre el desempeño del sistema se refiere a los resultados observados mientras los alumnos aún están matriculados. En el caso de la educación secundaria de segundo ciclo y de la educación superior, la justificación de las inversiones radica más en lo que hacen los ex alumnos con su educación durante sus vidas productivas. En consecuencia, la justificación se vuelve externa en lugar de interna. Asimismo, si bien la educación básica tiende a ser considerada un bien colectivo, por lo general la educación secundaria de segundo ciclo y la educación superior se consideran bienes privados. Desde este punto de vista, predomina el tema de la eficiencia y los argumentos del mercado laboral adquieren prioridad. La equidad puede seguir siendo un punto a considerar. Pero este aspecto se invoca principalmente para suavizar los posibles sesgos sociales en la selección de los estudiantes y no simplemente para configurar la evolución de la matrícula en los distintos tipos de estudio. Esto puede reflejar, en forma abreviada, la filosofía subyacente que han mantenido los formuladores de política de educación básica en los PAAR en el curso de los tres últimos decenios.

Como punto inicial, es importante destacar que los cuatro PAAR han logrado limitar las decisiones acerca de cuáles estudiantes seguirán avanzando a los períodos de transición entre un ciclo y otro. Casi no hay selección/deserción durante los diferentes ciclos escolares. Este logro del funcionamiento general del sistema también ayuda al país a regular el flujo de estudiantes de un nivel educativo al siguiente y orientarlos hacia ciertos tipos de estudios. Para este propósito, se

pueden emplear dos estrategias contrarias: una considera la participación pública directa tanto en la educación como en su financiamiento. Por lo tanto, el gobierno necesita intervenir en la oferta de educación. La segunda alternativa confía en las fuerzas del mercado para que configuren la inversión en estos niveles educativos. La participación pública es mínima y la mano invisible del mercado reemplaza a las manos visibles de los funcionarios de gobierno. Esto significa que el financiamiento privado y la organización de la escuela regida por las demandas desempeñan un papel importante en la educación. En este caso, la idea es que las personas, por una parte y los productores de la educación por otra, tienen una noción de las demandas del mercado laboral y están dispuestos a pagar y organizar la educación en forma correspondiente. También se destaca que el financiamiento y funcionamiento privados de las escuelas generan un contexto educativo que reacciona razonablemente bien ante los cambios que se producen con el tiempo en el mercado laboral.

Evidentemente, estas dos estrategias se basan en filosofías bien diferentes. Las cuatro economías asiáticas que estamos analizando no han tenido trayectorias similares en cuanto a la organización y financiamiento de la educación postbásica. El Cuadro 5 contiene datos básicos sobre la importancia de la matrícula en las instituciones privadas (educación secundaria de segundo ciclo y educación superior). También informa sobre la participación de los derechos de matrícula como parte de los gastos de las escuelas, información que se complementa con datos sobre los costos unitarios. El Cuadro 5 también señala la participación global del financiamiento privado (tanto en las instituciones públicas como privadas) en los dos niveles de escolaridad que se analizan.

- Los datos del Cuadro 5 muestran que la información correspondiente a Corea y Japón es muy similar. Estos países dependen substancialmente del financiamiento privado (derechos cobrados a los usuarios). Si bien la cantidad de financiamiento privado en la educación básica era mínima, en 1993 llegó aproximadamente al 40% en educación secundaria y al 60% en la educación superior. Esta fuerte dependencia del financiamiento privado caracteriza a estos dos países,³⁷ aun cuando la participación del financiamiento privado tiende a disminuir ligeramente con el tiempo a nivel de la educación secundaria de segundo ciclo y a aumentar a nivel terciario. En ambos países, existen efectivamente instituciones públicas (particularmente para la educación secundaria de segundo ciclo), pero los derechos de matrícula son significativos

³⁷ Cabe destacar que el financiamiento privado a nivel de educación secundaria de segundo ciclo y particularmente a nivel terciario es mucho mayor en Japón y Corea que en los países de la OCDE. Con la excepción de Estados Unidos, la participación en la matrícula de las instituciones "independientes" de educación superior no es mayor que el 10% en ningún país. En Estados Unidos, esta cifra alcanza al 34%, lo que es muy inferior a las cifras de Japón, Corea o Taipei-China.

Cuadro 5
Participación de la matrícula en escuelas públicas y privadas y de
los derechos de matrícula en los gastos de los PAAR

	1970				1980				1993			
	Japón	Corea	Singapur	Taipei	Japón	Corea	Singapur	Taipei	Japón	Corea	Singapur	Taipei
2° Ciclo												
% Público	54	45	63	60	56	41	63	53	58	38	68	49
% Der. mat.	21	sr	24	sr	19	58	10	10	17	29	4	6
% Privado	46	55	27	40	44	59	27	47	42	61	32	51
% Der. mat.	82	sr	24	sr	80	88	10	92	77	58	4	91
% Fin. priv.	45	sr	24	sr	42	69	10	44	40	43	4	45
De. superior												
% Público	23	28	100	37	23	25	100	32	23	19	100	30
% Der. mat.	4	sr	sr	sr	10	36	sr	16	15	34	25	14
% Privado	77	72	0	63	77	75	0	68	77	81	0	70
% Der. mat.	81	sr	-	sr	82	72	-	100	83	75	-	69
% Fin. priv.	59	sr	sr	sr	62	59	sr	62	64	64	25	47

Fuente: Cálculos del autor basados en información de los informes por países correspondientes a Taipei-China (Cheng, 1995), Japón (M. Kaneko, 1995), Singapur (Low, 1995) y Corea (Paik, 1995).

Nota: "% público " (privado) indica el porcentaje de matrícula en escuelas públicas (privadas) mientras que "% Der. mat." muestra el porcentaje de financiamiento destinado a escuelas públicas o privadas mediante derechos directos cobrados a los usuarios; "% Fin. priv." indica el porcentaje global de recursos movilizados (para educación secundaria de segundo ciclo y educación superior) que son financiados por derechos directos cobrados a los usuarios.

(15% en Japón, 30% en Corea). La gran mayoría de alumnos de nivel postsecundario se encuentran en las instituciones privadas.

- Taipei-China se encuentra relativamente cerca de las dos primeras economías; la matrícula tanto a nivel de la educación secundaria de segundo ciclo como de la educación superior se concentra en las escuelas privadas; sin embargo la importancia del financiamiento privado es ligeramente menor en lo que se refiere a la educación superior.
- Singapur difiere fuertemente de las otras tres economías, ya que depende en mucho menor grado del financiamiento privado. A nivel de la educación secundaria de segundo ciclo, las instituciones públicas concentran más de dos tercios del total de matrículas. Pero los derechos de matrícula cobrados son mínimos, tanto en las escuelas públicas como en las privadas. En realidad, los derechos de matrícula se modificaron mínimamente mientras que el costo unitario de la educación aumentó nominalmente con el tiempo. A nivel terciario, no existen instituciones privadas, pero se cobran derechos de matrícula que representan alrededor del 25% de los costos unitarios.

En términos generales, se puede afirmar que Corea, Japón y, en menor medida, Taipei-China han confiado en los mecanismos de mercado para regular la organización de la enseñanza en la educación postbásica. Sin embargo, esto no significa que no ha habido intervención estatal en el sector. Efectivamente, mediante el respaldo financiero focalizado o selectivo (subsidios para equipos, etc.) e incluso mediante cuotas de matrícula, el gobierno ha favorecido el desarrollo de institutos postsecundarios y escuelas técnicas. En Singapur, el gobierno ha tenido una participación relativamente fuerte en el financiamiento y operación directa del sector. Asimismo, el país ha utilizado esencialmente la técnica de la necesidad de mano de obra (identificación de las necesidades de educación/ocupación sobre la base de predicciones económicas) complementadas con algo de información proveniente de las entidades profesionales, para regular el flujo de estudiantes y de la educación en términos de la oferta. A pesar de la orientación general del país hacia el mercado y la demanda, la administración del sector educativo ha sido altamente paternalista. Esta situación hace recordar a las empresas altamente productivas en su orientación hacia el mercado en lo que se refiere a productos y materias primas, pero cuya organización interna está orientada a la tecnología.

La producción de capital humano en estos países se ha caracterizado por no haber sufrido carencias o excesos agudos o de larga duración en cuanto a la mano de obra durante los últimos tres decenios. Sin embargo, no hay duda de que el aumento de graduados de la educación postbásica ha superado el ritmo de crecimiento de la demanda correspondiente de mano de obra. La tasa de retorno de la educación secundaria de segundo ciclo y de la educación superior ha disminuido en los últimos veinte años pero se ha conservado por encima del costo de oportunidad del capital. Esto significa que, en general, las inversiones en recursos huma-

nos en los PAAR han estado organizadas de forma que se ha logrado cubrir la demanda derivada del crecimiento económico y que los posibles "desequilibrios" han sido suficientemente limitados como para permitir una adaptación del mercado laboral. También es justo señalar que el rápido crecimiento económico constituye un contexto en que es más probable que se efectúen ajustes de este tipo.

El financiamiento privado no sólo ha ayudado a mantener la producción de capital humano a la par con las demandas de la esfera económica sino que ha permitido maximizar la eficiencia con la cual se ha logrado esta producción. Las disposiciones financieras operan como incentivo dado que, cuando una escuela depende de la cobranza de derechos de matrícula a los usuarios, siente mayor presión por utilizar los fondos eficientemente. Esto puede significar que aumenta la probabilidad de que el plan de estudios sea más coherente con las necesidades de las exigencias del mercado de trabajo, puesto que los estudiantes consideran la educación superior como una inversión privada. También puede significar que los administradores de las escuelas tengan mayor consciencia de los costos.

Obviamente, es probable que este argumento sea particularmente válido en el caso de los administradores de instituciones privadas. La información del Cuadro 6 respalda este argumento pues demuestra que el costo unitario en las instituciones privadas regulares es, en general, menos de la mitad ($1/2.3 = 43\%$) que el de sus homólogos públicos. Es verdad que pueden existir objeciones a que se haga una comparación directa de costos unitarios en las instituciones públicas y privadas de educación superior. La distribución de los campos de estudio en los dos tipos de instituciones superiores puede ser diferente, a pesar de que los ingresos por concepto de matrícula en centros privados son tan altos en los países cuyas estadísticas se señalan en el Cuadro 6 que este aspecto no resulta muy perjudicial. Asimismo, las instituciones privadas generalmente realizan menos investigación que sus homólogas públicas. No obstante, la brecha en cuanto a costos unitarios es tan amplia que se puede llegar tranquilamente a la conclusión de que los costos unitarios de las instituciones privadas de enseñanza superior son inferiores a los de los centros públicos. El argumento que sostiene que las instituciones privadas pueden ser de inferior calidad podría tener algo de validez. Sin embargo, se ha observado en Tailandia (Tan, 1991) que no existían diferencias salariales entre los egresados de las instituciones públicas y privadas de enseñanza superior, a pesar de la gran diferencia en cuanto a los costos unitarios. No se dispone de información similar sobre los demás países.

El financiamiento privado puede ayudar a contener los costos de las instituciones privadas. Igualmente, puede ser provechoso para las universidades e instituciones de enseñanza superior si los derechos de matrícula que se recaudan son considerables. Sin embargo, es probable que el financiamiento privado de la educación superior ejerza una mayor influencia generalizada en la operación y en los costos de las instituciones públicas; por lo tanto, es dable suponer que un mayor

Cuadro 6
Costo unitario de instituciones normales de educación superior
en los países asiáticos
(Expresado en PIB per cápita, principios de los 90)

País	Costo unitario de instituciones públicas normales	% de financiamiento privado	Relación costos unitarios público/privado
Japón	0.62	62	2.1
Corea, Rep.	1.04	60	1.1
Singapur	0.55	25	sr
Taipei-China	0.92	50	2.4
Bangladesh	2.84	16	sr
China	3.30	0	sr
Hong Kong	sr	sr	sr
India	2.31	7	sr
Indonesia	1.06	48	3.2
Malasia	1.90	15	sr
Pakistán	1.57	5	sr
Filipinas	0.50	85	2.9
Sri Lanka	1.11	20	sr
Tailandia	1.78	26	2.1
"Media asiática"	1.50	33	2.3

Fuente: Datos provenientes de los cuatro informes por países y de Tan y Mingat, 1992;

Nota: En la columna 2, los costos unitarios se expresan según el PIB *per cápita* del país. Por ejemplo, el gasto por alumno y por año en Sri Lanka se evalúa como 1,78 veces el PIB *per cápita* del país.

financiamiento privado del subsector puede llegar a crear presiones a favor de una mayor rendición de cuentas y de limitación de los costos en las universidades y centros de enseñanza superior a nivel público.

El Cuadro 6 muestra que los distintos países de la región han adoptado estrategias altamente diferentes al recurrir al financiamiento privado. Los casos específicos incluyen China, India y Pakistán, en los que la mayor parte del financiamiento es público y los de Corea y Filipinas, que dependen fuertemente de fuentes privadas. De ahí que sea posible examinar en qué medida el argumento expuesto anteriormente tiene validez empírica.

Probablemente, no se debiera partir asumiendo que cualquier país, independientemente de sus características y particularmente de su nivel de desarrollo

económico, puede allegar recursos privados para ayudar a financiar su sistema de educación superior. Podría decirse que el alto nivel de desarrollo económico de los PAAR contribuyó al éxito en garantizar el financiamiento privado. Sin embargo, esta afirmación no es muy sólida dado que es probable que estos países hubieran adoptado un esquema similar de financiamiento en etapas anteriores de su proceso de desarrollo. Se puede deducir que es preferible examinar la relación entre la proporción de financiamiento privado (PFP) y el nivel de desarrollo económico (NDE), (el NDE es el logaritmo del PIB *per cápita* expresado en US\$); y analizar el impacto que la proporción de financiamiento privado tiene sobre los costos unitarios en las instituciones públicas normales (CUPUB), según el nivel del PIB *per cápita* de un país. Este nivel también puede dar cuenta de la disminución del costo unitario (en términos del PIB *per cápita*) cuando se consideran mayores niveles de desarrollo económico. Las estimaciones resultantes son las siguientes:

$$1) \text{ PFP} = -24.1 + 7.94 \cdot \text{NDE}; \quad R^2 = 0.24, 13 \text{ observaciones}$$

$$(t=1.9) \quad (R^2 \text{ ajustado equivale a } 0.17)$$

$$2) \text{ CUPUB} = 3.69 - 0.21 \cdot \text{NDE} - 0.02 \cdot \text{PFP}; \quad R^2 = 0.69, 13 \text{ observaciones}$$

$$(t=1.9) \quad (t=2.9) \quad (R^2 \text{ ajustado equivale a } 0.63)$$

La Ecuación 1 muestra que, en promedio, un mayor número de países desarrollados tienden a lograr más recursos privados para financiar sus sistemas de educación superior. Sin embargo, esto solamente es una tendencia. R^2 equivale sólo a 0.24 y hay países relativamente desarrollados, como Malasia y Singapur, que logran fondos privados en menor medida que países como Indonesia o Filipinas, cuyo nivel de desarrollo económico es mucho menor.

La Ecuación 2 indica que, en promedio, los costos unitarios de la educación superior (expresados en PIB *per cápita*) tienden a disminuir a medida que los países se desarrollan. Esto indica un vínculo significativo entre la mayor proporción de financiamiento privado y menores costos unitarios en las instituciones públicas. El impacto del financiamiento privado no es insignificante. Al aumentar el cobro de derecho de matrícula de un 15 a un 30% de los gastos totales, Malasia alcanzaría un costo unitario estimado de 1.58 unidades del PIB *per cápita* en lugar del 1.90 que tiene actualmente, es decir, una reducción del 16.6%. El hecho que la proporción de la varianza de los costos unitarios por país sea relativamente alta ($R^2=0.69$) respalda este punto. El financiamiento privado pareciera crear un contexto favorable, directa e indirectamente, para una mayor rendición de cuentas y consciencia respecto de los costos por parte de los administradores del sistema, tanto en las instituciones públicas como en las privadas.

COSTO UNITARIO DE LA EDUCACIÓN Y SELECCIÓN DE INSUMOS

En comparaciones internacionales, el costo unitario de la enseñanza generalmente se expresa en PIB *per cápita*. Esto es el producto de la combinación de tres factores: el primero es el salario docente promedio que, a su vez, depende del nivel general de salarios de un país determinado y de la medida en que los salarios de los profesores son altos en relación con los de los demás trabajadores; el segundo factor es la razón profesor-alumno, que depende tanto del tamaño de la clase como de la intensidad de la utilización del tiempo de los docentes; el último factor es la magnitud de los insumos no docentes en la organización de la enseñanza (esto incluye el costo de edificios y equipamiento, personal no docente y material pedagógico). Evidentemente, los costos unitarios serán mayores en la medida en que haya más contratación de docentes altamente calificados, se paguen mejores salarios a los profesores y se incurra en mayores gastos en artículos no docentes, con clases de menor tamaño y cargas docentes más livianas. Por lo tanto, el costo unitario puede variar de un país a otro dependiendo de la combinación de estos factores. Claramente, tanto el costo unitario total como la combinación de insumos influyen en el aprendizaje de los alumnos.

El gasto por alumno/por año proporciona una síntesis financiera general que refleja resumidamente la forma en que está organizada la educación. El Cuadro 7 contiene este dato estadístico, expresado en unidades de PIB *per cápita*. Lamentablemente, sólo se dispone de datos para los años 1980 y 1990.

El Cuadro 7 muestra una gama relativamente amplia de costos unitarios (de aproximadamente 1 hasta 3) en ambos niveles educativos en los diferentes países. En 1990, este costo fluctuaba entre 0.05 y 0.16 unidades del PIB *per cápita* en la educación primaria y de 0.08 a 0.23 en la enseñanza secundaria. En promedio, estas cifras estadísticas aumentaron alrededor del 20% en el curso del último decenio. Se podría concluir que esta situación es el resultado del crecimiento económico de los años ochenta y que el gasto por alumno aumenta a medida que crece la riqueza del país. Esta afirmación no es totalmente errónea, pero la variación entre países es tal que el costo unitario sólo está ligeramente relacionado con el nivel de desarrollo económico: el R^2 de la relación entre costo unitario y el logaritmo del PIB *per cápita* es sólo de 0.30 y de 0.01 en el caso de la enseñanza primaria y secundaria, respectivamente, hecho que indica una cierta especificidad por país.

A nivel primario, el gasto en Bangladesh, India, China y Sri Lanka es relativamente menor (menos del 7% del PIB *per cápita*). Económicamente, estos países se cuentan entre los menos desarrollados. En cambio, Indonesia y, en menor medida Tailandia y Malasia parecieran tener costos unitarios elevados. En la educación secundaria, los países que tienen costos unitarios elevados son Indonesia y Malasia, al igual que en el caso de la enseñanza primaria, pero esto también es

Cuadro 7
Costo unitario de la educación primaria y secundaria en los países asiáticos
(PIB per cápita)

País	Enseñanza primaria		Enseñanza secundaria		Costo unitario Prim./Sec. 1990
	1980	1990	1980	1990	
Japón	0.12	0.13	0.17	0.16	0.81
Corea, Rep.	0.11	0.12	0.12	0.14	0.84
Singapur	0.07	0.09	0.13	0.14	0.64
Taipei-China	0.10	0.15	0.23	0.28	0.54
Bangladesh	0.05	0.06	0.13	0.21	0.29
China	0.05	0.07	0.16	0.18	0.39
Hong Kong	0.08	0.13	0.11	0.16	0.81
India	0.06	0.07	0.14	0.17	0.41
Indonesia	0.12	0.16	0.23	0.27	0.59
Malasia	0.11	0.15	0.20	0.23	0.65
Pakistán	0.09	0.10	0.17	0.24	0.42
Filipinas	0.07	0.06	0.08	0.08	0.75
Sri Lanka	0.06	0.05	0.09	0.10	0.50
Tailandia	0.13	0.14	0.14	0.17	0.82
"Media asiática"	0.09	0.11	0.15	0.18	0.61

Fuente: UNESCO y varios informes por países (por publicar) sobre el costo y financiamiento de la educación.

válido para Taipei-China, Pakistán y Bangladesh. Sri Lanka y Filipinas tienen, una vez más, costos unitarios bajos. El hecho de que los países que tienen bajos costos a nivel de la educación primaria puedan tener costos elevados o bajos en la educación secundaria indica que el costo unitario es, en cierta medida, un asunto de elección para los formuladores de políticas de cada país. Es necesario recalcar que los PAAR no constituyen un caso especial en este sentido. En general, sus costos unitarios en la educación secundaria son relativamente bajos. Pero no sucede lo mismo con la educación primaria, hecho que puede servir para explicar el elevado nivel de aprendizaje de sus estudiantes.

La razón existente entre los costos unitarios en la educación primaria y secundaria es una indicación, evidentemente ruda, de la prioridad relativa que los diferentes países implícitamente asignan a la educación primaria. Entre los distintos

países, esta razón – cuyo valor promedio es de 0.61– también varía ampliamente. Este valor oscila entre 0.29 en Bangladesh y 0.84 en Corea. En vista de cuán útil resulta enfatizar la educación primaria, particularmente en las primeras etapas del desarrollo económico, es interesante señalar que, en términos generales, hay un vínculo positivo ($R^2=0.49$) entre el logaritmo de la razón de costos y el PIB *per cápita*. Los países con menores niveles de PIB *per cápita* otorgan mucho menor importancia a la educación primaria que los países más desarrollados. Es notable que los cinco países con un PIB *per cápita* menor, a saber, Bangladesh, China, India, Pakistán y Sri Lanka, también ponen menor énfasis en la educación primaria (0.40 en promedio, en contraste con 0.72 en los demás países). Evidentemente, esta no fue la estrategia que emplearon los PAAR, los cuales colocaron la educación primaria en primer lugar, incluso después de haber alcanzado niveles de desarrollo mayores que el de los cinco países ya mencionados.

Una forma complementaria de analizar el sistema de asignación de recursos consiste en utilizar los resultados escolares como pauta para calibrar las políticas aplicadas en cuanto a los insumos. Dado que la información sobre el aprendizaje escolar es sumamente escasa, nos vemos en la necesidad de utilizar la retención de los estudiantes en la educación primaria. Sabemos que los factores relacionados con la demanda desempeñan un papel en la explicación de la permanencia en la escuela primaria; no obstante, es probable que los formuladores de políticas estén dispuestos a asumir que los factores relacionados con la oferta también tienen algo de responsabilidad. Teniendo presente que existe cierta distancia entre las relaciones estadísticas y las causales, es interesante señalar que la tasa de retención en la educación primaria (la proporción de estudiantes de primer grado que permanecen en la escuela hasta el cuarto grado) está sólo ligeramente vinculada en términos estadísticos con el gasto por estudiante a este nivel educativo ($R^2=0.20$). Se encuentra una vinculación mayor con el índice de énfasis en la educación primaria en el país (la razón de los costos unitarios en la educación primaria y secundaria). En este caso R^2 aumenta a 0.41 y el costo unitario en sí no resulta importante. Esto indica nuevamente que, si resulta más difícil fomentar la educación primaria en unos contextos que en otros, sigue habiendo lugar para la política educativa y que la entrega de señales claras que indiquen la importancia de la educación primaria contribuyen a lograr este objetivo.

Ahora es posible analizar los dos componentes principales del costo unitario: la razón profesor-alumno y los salarios de los profesores. La razón profesor-alumno es un dato estadístico que se recopila habitualmente, motivo por el que la información disponible cubre un período relativamente largo y es relativamente confiable. Esta información aparece en el Cuadro 8. No sucede lo mismo con los sueldos de los profesores, cuya medición es menos clara. El nivel de calificaciones de los profesores puede ser diferente y pueden existir gratificaciones o distintos tipos de beneficios (alojamiento, asignación familiar, etc.). Los profesores no

siempre reciben remuneraciones similares de acuerdo con su edad y experiencia y las condiciones bajo las cuales trabajan. Más aún, las autoridades educativas no suelen recopilar información directa sobre los sueldos de los profesores y tuvimos que recurrir a recientes informes por países, debiendo verificar la consistencia con la información disponible ya publicada (presupuesto, cantidad de profesores empleados); no existen series de tiempo sobre el particular. Esta información se señala en el Cuadro 9 (1990 aproximadamente).

Antes de analizar los países asiáticos en general, nos concentraremos en los cuatro PAAR. En lugar de analizar los datos desde la perspectiva de un corte transversal en determinados momentos, resulta interesante reconstruir la evolución de la razón profesor-alumno (RPA) no a lo largo del tiempo sino en relación con las diferentes etapas del desarrollo económico. El Gráfico 1 ilustra la situación de la educación primaria.

Lo primero que se observa es un esquema global de una razón profesor-alumno en descenso a medida que aumenta la riqueza de los países y disminuyen las demandas demográficas que enfrentan

La segunda observación indica que las cuatro economías han tenido un desempeño relativamente similar en cuanto a la razón profesor-alumno cuando el PIB *per cápita* llegó a más de US\$ 3 000/4 000 en dólares de 1992. Al alcanzar la cifra de US\$ 4 000 en dólares de 1992, los cuatro países tenían una RPA cercana a 35 (ligeramente superior en el caso de Corea y Taipei-China y levemente inferior en el caso de Singapur). La razón profesor-alumno disminuyó a alrededor de treinta cuando el PIB *per cápita* alcanzó una cifra cercana a US\$ 10 000 y nuevamente a alrededor de 25 al llegar a US\$ 15 000-20 000.

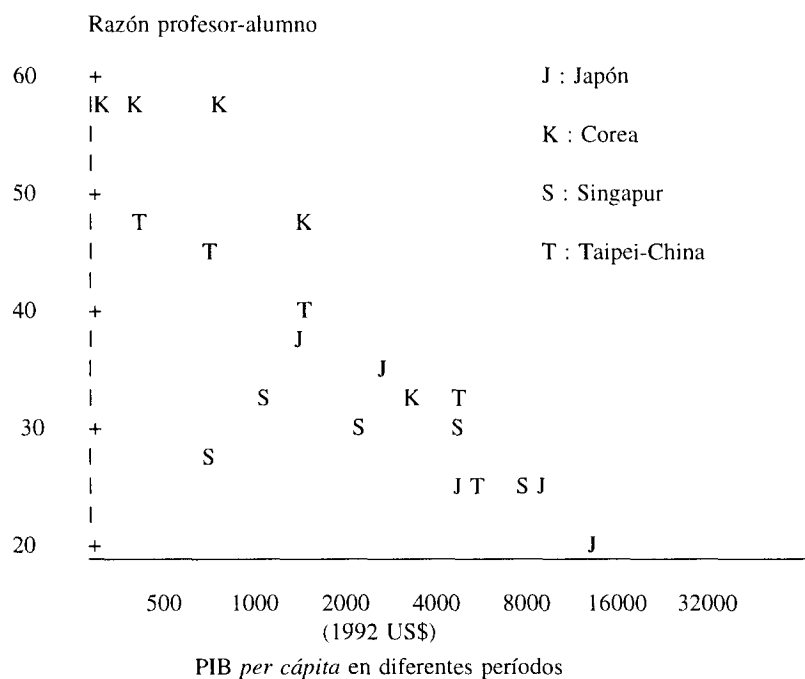
Una tercera observación es que, en la educación primaria, la RPA ya era relativamente elevada en los PAAR en las etapas tempranas su desarrollo económico. Obviamente, los datos disponibles son limitados puesto que no se cuenta con información sobre Japón mientras que Singapur nunca tuvo una razón profesor-alumno tan elevada como la que se observa en Taipei-China o Corea. La media de la RPA en esos tres países alrededor de 1992 era de 43 con US\$ 1 000. En esta etapa de desarrollo o una inferior, China, Indonesia, Malasia (en 1965), Filipinas, Sri Lanka y Tailandia (en 1981) presentaban una razón profesor-alumno considerablemente menor en la educación primaria, con un promedio de 27.

Cuadro 8
Razón profesor-alumno por nivel de educación en países asiáticos
(1950-1992)

País	Educación primaria					Educación secundaria					Educación superior				
	50	60	70	80	92	50	60	70	80	92	50	60	70	80	92
Japón	37	35	26	25	20	26	24	20	19	18	27	23	27	24	23
Corea, Rep.	57	58	57	48	33	30	37	36	39	23	30	24	19	28	28
Singapur	28	33	30	31	26	27	29	20	19	20	sr	16	12	10	na
Taipei-China	47	44	41	33	26	28	26	24	20	20	10	11	23	20	17
Bangladesh	sr	sr	46	54	64	sr	sr	sr	24	27	sr	sr	16	19	19
China	33	sr	33	27	22	26	sr	sr	18	18	sr	sr	4	5	6
Hong Kong	27	30	33	30	28	16	24	22	29	22	sr	11	15	12	15
India	35	29	41	43	48	23	16	21	sr	25	16	sr	20	15	na
Indonesia	52	39	29	32	23	21	15	13	15	14	10	sr	12	10	15
Malasia	33	29	31	27	20	16	25	25	22	19	sr	9	15	10	12
Pakistán	33	39	41	36	41	26	24	20	17	19	sr	26	34	34	na
Filipinas	51	36	29	30	34	26	sr	33	34	32	22	27	23	29	na
Sri Lanka	32	31	sr	31	29	sr	sr	19	26	21	25	13	8	9	16
Tailandia	36	36	35	23	18	20	20	16	21	17	33	15	8	14	14
"Media asiática"	38	37	36	34	31	24	24	22	23	23	19	17	17	17	18

Fuente: Anuario de la UNESCO (varias ediciones).

Gráfico 1
Razón profesor-alumno en la educación primaria en las distintas etapas de desarrollo de los PAAR



Lamentablemente, hay poca información acerca del nivel de aprendizaje de los estudiantes en los cuatro PAAR durante los años cincuenta o sesenta. Sin embargo, sabemos que durante los años ochenta, el nivel promedio de aprendizaje estudiantil era mucho mayor en ellos que en Tailandia y Filipinas. Esto es efectivo a pesar de que la razón profesor-alumno en 1980 era, por lo general, mayor en Japón, Corea, Singapur y Taipei-China (25, 48, 31 y 33, respectivamente) que en Filipinas (30) y Tailandia (23). Esto pareciera indicar, en forma coincidente con la mayoría de los resultados de investigación que se obtuvieron utilizando datos del nivel micro, que la RPA no tiene un efecto significativo sobre el aprendizaje estudiantil en el rango de 25 a 50 (Leroy, 1995). A su vez, esto sugiere que los PAAR han logrado una mejor administración pedagógica de sus sistemas educativos que la de otros países asiáticos.

Una situación similar se plantea en cuanto a la educación secundaria. En los cuatro PAAR la razón profesor-alumno a nivel secundario era, en promedio, de

32.5 cuando el PIB *per cápita* alcanzaba US\$ 650; 30 cuando el PIB *per cápita* era de US\$ 1 000, para llegar a 25 cuando el PIB *per cápita* era de US\$ 4 000 y 20 a US\$ 15 000. Corrigiendo las cifras según el nivel de desarrollo económico, la mayoría de los otros países asiáticos han optado por una razón profesor-alumno mucho menor. En 1992, por ejemplo, la RPA de la educación secundaria en China, Indonesia, Pakistán y Sri Lanka era de 18, 14, 19 y 21 respectivamente, mientras que los PAAR tenían una RPA de 33 a niveles de desarrollo similares o inferiores. Al alcanzar un PIB *per cápita* de aproximadamente US\$ 2 000, Tailandia contaba con 17 alumnos por profesor mientras que, bajo circunstancias económicas comparables, los PAAR tenían una RPA de 29. En otras palabras, en las primeras etapas de su desarrollo económico, los PAAR optaron por una razón profesor-alumno mucho más elevada que la que se observa actualmente en la mayoría de los demás países asiáticos. Sólo a medida que su situación económica mejoró, estos países han reducido el valor de su RPA de modo de generar condiciones más idóneas para la docencia. A continuación analizaremos las opciones escogidas en términos de la remuneración de los profesores.

El Cuadro 9 contiene datos correspondientes alrededor de 1990; se ha agregado información sobre los países de la OCDE para facilitar la comparación de los países asiáticos altamente desarrollados con naciones que han alcanzado un nivel de progreso similar. Consideraremos los países asiáticos en primer lugar. Los datos exhiben una dispersión amplia y relativamente continua, de 1.3 unidades del PIB *per cápita* en Sri Lanka a 3.4 en Pakistán a nivel primario y de 1.6 a 3.4 a nivel secundario. Encontramos que tanto los países relativamente avanzados, tales como Taipei-China y Corea y países que se encuentran a niveles de desarrollo mucho menores presentan elevados salarios para los profesores. Por otra parte, los salarios de los profesores, tanto en Singapur como Sri Lanka son relativamente bajos aunque estos dos países se encuentran a diferentes niveles de desarrollo económico. En términos generales no pareciera existir una relación negativa entre el nivel de los salarios de los profesores en un país determinado y el nivel de desarrollo económico. Esto queda confirmado por el valor de R^2 ($R^2=0.02$) entre los salarios de los profesores (expresado en unidades de PIB *per cápita*) y el logaritmo del PIB *per cápita* de un país.

La falta de relación entre las remuneraciones de los profesores y el nivel de desarrollo económico de un país pareciera indicar que los países cuentan con la flexibilidad suficiente para fijar los niveles de remuneración de sus profesores; el valor que asignan a la docencia como profesión, el uso de las remuneraciones como incentivo para la docencia de gran calidad y/o las presiones ejercidas por los sindicatos de profesores probablemente desempeñan un papel. Sin embargo, existen dos factores exógenos, ajenos al sector educativo, que también pueden ayudar a determinar el nivel de las remuneraciones de los docentes. El primero se refiere al nivel general de los salarios y el costo de la mano de obra en el país correspon-

Cuadro 9
Salarios de profesores en educación primaria y secundaria
en países asiáticos y de la OCDE
Alrededor de 1990 (PIB per cápita)

País	1990 PIB per cápita	Nivel primario	Nivel secundario	País	1990 PIB per cápita	Nivel primario	Nivel secundario
Japón	25 400	2.1	2.1	Bélgica	15500	1.3	1.4
Corea, Rep	5 400	3.2	3.3	Alemania	22300	1.4	1.5
Singapur	11 200	1.9	2.0	Irlanda	9500	2.0	2.0
Taipei-China	8 530	2.8	3.0	Italia	16800	1.3	1.5
Bangladesh	210	3.1	3.6	Países Bajos	17300	1.4	1.5
China	370	1.5	2.7	Nueva Zelanda	12700	1.2	1.3
Hong-Kong	13 800	na	na	Noruega	23100	1.1	1.1
India	350	2.9	3.1	Portugal	4900	2.5	2.5
Indonesia	570	2.7	3.1	España	11000	2.1	2.1
Malasia	2 320	2.5	3.2	Turquía	1600	2.6	2.6
Pakistán	380	3.4	3.4	R.Unido	16100	1.5	1.7
Filipinas	730	1.7	1.8	EE.UU	21700	1.2	1.3
Sri Lanka	470	1.3	1.6				
Tailandia	1 260	2.2	2.3				
Media Asiática		2.4	2.7	Media OCDE		1.6	1.7

Fuente: Cálculos del autor a partir de los cuatro informes correspondientes a los PAAR y Tan y Mingat, 1992. Información completada mediante varios informes de países, aún por publicar, sobre el costo y financiamiento de la educación. Verificaciones del autor para determinar un grado razonable de coherencia.

diente. El segundo se refiere a las condiciones generales de la oferta y la demanda de mano de obra calificada, como por ejemplo los profesores. A continuación, analizamos la validez de estos argumentos respecto de la importancia de estos dos factores.

Los argumentos sobre la importancia del primer factor parecieran tener algo de validez. En la submuestra de los diez países asiáticos para los cuales se dispone de estadísticas de la OIT sobre el salario promedio de los trabajadores del sector manufacturero, hay una relación relativamente fuerte ($R^2=0.55$) entre esta estadística y la remuneración de los profesores de primaria. Esto indica que las fuerzas macroeconómicas efectivamente influyen en el nivel de salarios de los profesores y que la habilidad de los formuladores de políticas para determinar dichas remuneraciones es limitada. Sin embargo, es interesante destacar que la razón entre los sueldos de los profesores de primaria y el salario promedio del sector manufacturero es mayor en el grupo de los PAAR (1.99) que en el de los demás países asiáticos (1.41). En este sentido, Tailandia se encuentra cercana a los PAAR mientras que China, India, Pakistán, Filipinas y Sri Lanka difieren considerablemente. En esta línea, pareciera que los cuatro PAAR han hecho esfuerzos especiales por remunerar bien a sus profesores. En este caso, los sueldos de los profesores superan en aproximadamente un 40% a los de los demás países asiáticos.

El segundo tipo de argumento sugiere que, a medida que los países crecen, sus sistemas educativos generalmente se desarrollan a un ritmo más acelerado que las demandas económicas; además, tienden a faltar suficientes personas con un grado de calificación académico relativamente alto. Con el crecimiento económico, las remuneraciones relativas de los profesores, expresadas en unidades de PIB *per cápita*, tienden a disminuir. Una comparación entre países de la OCDE y países asiáticos no contradice esta afirmación (última línea, Cuadro 9). Los países de la OCDE se caracterizan, por lo general, por pagar salarios menores a los profesores, en términos del PIB *per cápita*, que los países asiáticos.

Este tipo de relación es visible a nivel del país cuando se analiza la remuneración de los profesores a lo largo del tiempo junto con la etapa de desarrollo económico, a pesar de la pauta frecuente de incremento de los requisitos académicos para los profesores a medida que aumenta la riqueza del país. En Corea, por ejemplo, se observa la siguiente pauta (Paik, 1995):

	PIB <i>per cápita</i>	Educación Primaria (en US\$ de 1992)	Educación Secundaria
1965	912	3.86	4.86
1975	1285	3.34	3.71
1985	1811	3.57	3.75
1994	8000	2.85	2.85

Esto no implica que este tipo de cambio afecta a todos los países con igual intensidad o que el cambio se produce con continuidad en las etapas de desarrollo. Las presiones sociales, obviamente, desempeñan un papel y hacen que el precio sea “escabroso”.

La tendencia a la disminución de los salarios relativos de los profesores también se observa en un corte transversal al comparar los sueldos de los profesores en unidades de PIB *per cápita* en un momento dado con el nivel de desarrollo de una muestra de países. Con el fin de hacer un seguimiento de esta tendencia, introdujimos datos de una muestra complementaria de países de la OCDE (ver Cuadro 11). Al efectuar una regresión de los salarios relativos de los profesores en comparación con el PIB *per cápita* de los países asiáticos y no asiáticos cuyo PIB *per cápita* es superior a US\$ 1 000 (es decir, 18 países), se obtiene la tendencia decreciente esperada:

$$\text{Sal. prof. prim.} = 6.18 - 0.47 \text{ Log (PIB per cáp); } \quad R^2=0.46, 18 \text{ obs. } R^2 \text{ ajustado} = 0.42. \\ (t=3.7)$$

Sin embargo, nuestro objetivo no es comprobar si la relación esperada se cumple con datos verídicos sino evaluar la política empleada por los cuatro PAAR. En este sentido, las relaciones antes señaladas son un medio para evaluar la medida en la cual los cuatro países en cuestión difieren del esquema internacional en general. Los resultados son claros.

- El coeficiente simulado de las cuatro economías de alto rendimiento utilizado en las ecuaciones precedentes resulta muy significativo ($t = 4.6$). Los salarios de los profesores de las cuatro economías asiáticas de alto rendimiento son 0.8 unidades de PIB *per cápita* mayores que lo que sería dable esperar de países con niveles similares de desarrollo económico.
- Una alternativa para observar el mismo esquema consiste en simular el valor esperado de los sueldos de los profesores en todos los países de la muestra para luego calcular la razón entre los sueldos reales y los esperados según el nivel de desarrollo económico. Los resultados muestran que, en los cuatro PAAR, la razón promedio es de 1.35 mientras que los demás países tienen en promedio una razón de 0.90; cabe señalar que la razón en los cuatro PAAR es la más elevada de toda la muestra.

Desde estas dos perspectivas complementarias –la razón existente entre los salarios de los profesores y los salarios del sector manufacturero y el nivel de los salarios de los profesores comparado con el de otros países– es razonable concluir que los cuatro PAAR se caracterizan por pagar un alto nivel de remuneraciones a sus profesores: + 40% según la primera razón y + 35% de acuerdo con la segunda.

Es necesario tener presente que la información sobre la remuneración de los profesores se refiere a 1990 y, además, que no se dispone de información elabora-

da sobre los salarios de los profesores en períodos anteriores para fines comparativos. Sin embargo, es probable que la política de remuneración de los profesores refleje una política estructural y que los PAAR hayan pagado buenos sueldos a sus profesores en las primeras etapas del desarrollo (la información sobre Corea respalda esta afirmación).

Por lo tanto, pareciera que las opciones escogidas por los cuatro PAAR en cuanto a la asignación de recursos para el funcionamiento de sus sistemas escolares difiere substancialmente de las opciones adoptadas posteriormente por otros países de la región. Los PAAR optaron por una combinación en la cual la razón profesor-alumno –y, en consecuencia, el tamaño de la clase– era elevada mientras que simultáneamente se empleaban profesores relativamente bien remunerados. Sin embargo, no fue posible determinar hasta qué punto emplearon profesores con mejores calificaciones. Esto obviamente tiene cierta influencia sobre la política educacional. Los profesores más calificados pueden ser más eficientes en términos profesionales, pero también es más fácil aumentar el nivel de exigencias a los profesores bien remunerados; así, el salario opera como un incentivo de la eficiencia. Como se ha documentado en comparaciones internacionales de puntajes de aprendizaje escolar, esta combinación de tamaño de la clase y remuneración de los profesores ayudó a los PAAR a mantener los costos unitarios a niveles bajos, logrando al mismo tiempo un nivel relativamente alto de eficiencia pedagógica.

LAS PRINCIPALES LECCIONES PARA LA POLÍTICA EDUCATIVA

En este trabajo se han analizado ciertas facetas de la política educativa de los PAAR en forma conjunta con sus etapas de desarrollo económico, cuyas características más prominentes se resumen a continuación.

- Una característica básica es que, a diferencia de los demás países asiáticos, en las primeras etapas de su proceso de desarrollo económico los PAAR asignaron una alta prioridad a la educación primaria. Establecieron un sistema con amplia cobertura (universal) y de gran calidad en cuanto a los resultados. El análisis comparativo muestra que los países que han priorizado la educación primaria en las etapas iniciales del desarrollo económico tienen probabilidades bastante mayores de lograr resultados positivos en su desarrollo posterior.
 - La educación básica ha sido considerada un bien común tanto en términos de eficiencia como de equidad. Sin embargo, más allá de la educación básica, los PAAR han mostrado una tendencia a considerar a la educación parcialmente como una inversión privada, en tanto el individuo es el beneficiario evidente de la educación y capacitación que recibe. En consecuencia, si bien no se cobran derechos de matrícula a los usuarios de la educación básica, los PAAR
-

financiaron extensamente la educación secundaria de segundo ciclo y particularmente la educación superior haciendo uso de recursos privados obtenidos mediante el cobro de derechos de matrícula a los usuarios. Esta dependencia del financiamiento privado ha sido considerable en comparación con los países de la OCDE (y de Estados Unidos). La política relativa al derecho de matrícula concierne a las instituciones privadas (respectivamente, estas inscriben entre el 50 y el 70% de los estudiantes de la educación secundaria de segundo ciclo y la educación superior en Japón, Corea y Taipei-China; estas instituciones recibieron subsidios limitados de parte del gobierno, pero el Estado también ejerce algo de control y fiscalización. La política de matrícula también se aplica a las instituciones públicas, aunque los derechos cobrados a los usuarios representan una proporción menor (15 a 35%) de los gastos. Se ha observado que el financiamiento privado ejerce cierta presión sobre la administración escolar en cuanto a una mayor rendición de cuentas y consciencia respecto de los costos. En las instituciones privadas los costos no sólo son menores que en las públicas sino que además el costo unitario es menor dado que la participación del financiamiento privado es mayor. También es probable que el hecho de poner el énfasis en el financiamiento privado haya ayudado a los PAAR a evitar mayores desequilibrios en la oferta y la demanda de mano de obra calificada en las diferentes etapas de desarrollo.

- Cuando el PIB *per cápita* de los PAAR era de aproximadamente US\$ 1 000 de 1992, la razón profesor-alumno en la enseñanza primaria y secundaria era, en promedio, más de 40 y cerca de 30, respectivamente. Estas cifras claramente son superiores al promedio asiático, tanto en la actualidad como en un nivel comparable de desarrollo; sólo gracias al desarrollo económico y la disminución de las presiones demográficas los PAAR han logrado introducir gradualmente condiciones docentes más adecuadas.
 - Sin embargo, si bien los PAAR han mantenido, en general, una alta razón profesor-alumno, parecieran haber dado mayor prioridad que otros países a la remuneración de los profesores. A pesar de la opinión difundida de que la remuneración de los profesores es insuficiente, hecho que se afirma en todos los países del mundo independientemente de las remuneraciones reales que se les pague pareciera que, en términos relativos, los PAAR han pagado más a sus profesores que los demás países asiáticos y los de la OCDE. Este hecho puede haber ayudado a los PAAR a contratar profesores más calificados para posteriormente exigirles un mayor rendimiento.
 - Por último, aunque este informe no se refiere a la equidad, es necesario recalcar que las estimaciones de la distribución del gasto público en la educación en los países de la región se elaboraron a fines de los años ochenta (Tan y Mingat, 1992). No cabe duda que los PAAR han distribuido sus recursos
-

públicos en forma más equitativa que la mayoría de los países asiáticos y de la OCDE.

Estas son las principales conclusiones que surgen del presente estudio. El uso que puedan darle los diferentes países es obviamente un tema de discusión. Una advertencia inicial es que las políticas educativas aplicadas por los PAAR no deben ser tomadas como modelos que se pueden reproducir mecánicamente, por múltiples razones, entre las que se incluye el que los cuatro PAAR no hayan puesto en práctica las mismas políticas de igual forma hasta el hecho de que los factores culturales e históricos específicos de cada país contribuyen a determinar sus políticas en un campo como la educación. Sin embargo el argumento de la "especificidad del país" también tiene sus límites. Los PAAR han pasado con éxito por las etapas del desarrollo económico que los países menos avanzados suelen estar ansiosos por atravesar. En este sentido, lo que los PAAR han hecho para desarrollar sus recursos humanos y, en consecuencia para fomentar su propio desarrollo económico, podría resultar de interés para los países menos desarrollados. A partir de la experiencia de los PAAR podrían obtener ideas acerca de cómo formular sus políticas educativas.

BIBLIOGRAFÍA

- CHENG P. W-H. 1995. *Education Finance in Taipei, China*; The Asian Development Bank; EDRC.
- KANEKO M. 1995. *Financing Education in Japan*; The Asian Development Bank; EDRC.
- LOW L. 1995. *Education Financing in PAAR : Singapur Case*; The Asian Development Bank; EDRC.
- PAIK S-J. 1995. *Education Finance in Korea; its Development, Current Issues and Policy Directions*; The Asian Development Bank; EDRC.
- BOISSIERE M., KNIGHT J. Y SABOT R. 1985. "Earnings, Schooling, Ability and Cognitive Skills"; *American Economic Review*; diciembre.
- BARRO R. 1991. "Economic Growth in a Cross-Section of Countries"; *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 106, n° 2.
- ELLEY W. 1992. *How in the World do Students Read?*; International Association for the Evaluation of Educational Achievement, La Haya.
- ILO. 1992. *Yearbook of Labour Statistics*.
- JIMÉNEZ E. 1987. *Pricing Policy in the Social Sectors : Cost Recovery in Education and Health in Developing Countries*; John Hopkins University Press; Baltimore.
- LAPOINTE A. MEAD N. Y ASKEW J. 1992. *Learning Science*; Princeton, IAEP/ETS.
- LOCKHEED M. Y JIMENEZ E. 1994. Public and Private Secondary Schools in Developing Countries; *Human Resources Development and Operations Policy Working Paper*, n° 208; World Bank.
- MINGAT A. Y TAN J-P. 1996. "The Full Social returns to education : Estimates Based on Countries' Economic Performance"; The World Bank, *HCD Working Paper* n° 73.
- OECD. 1995. *Education at a Glance; OECD indicators*.
- POSTLETHWAITE, N. Y WILEY D. 1992. *The IEA Study of Science*; Pergamon Press.

- PSACHAROPOULOS G. 1994. "Returns to Investment in Education : a Global Update"; *World Development*, Vol 22, n° 9.
- PURYEAR J. 1995. "International Education Statistics and Research : Status and Problems"; *International Journal of Educational Development*; Vol 83, n° 4.
- ROBITAILLE D. Y GARDEN R. 1988. *The IEA Study of Mathematics*; Pergamon Press.
- SCHLEISCHER A. Y YIP J. 1994. *Indicators of Between-Schools Differences in Reading Achievement*; IEA, The Hague.
- TAN J-P. Y MINGAT A. 1992. *Education in Asia; a Comparative Study on the Cost and Financing*; The World Bank, Regional and Sectoral Studies.
- UNESCO Yearbook, 1960-1994; y World Education Report, 1991 y 1993.
- WORLD BANK. 1994. *The East Asia Miracle : Economic Growth and Public Policy*; Oxford University Press.
-

El financiamiento de la educación y la reforma educativa: un marco para la sustentabilidad

*Gustavo Arcia
Carola Alvarez
Tanya Scobie**

La mayoría de las recientes discusiones acerca del financiamiento de la educación básica en América Latina apuntan a una disminución de los fondos para educación³⁸ y a problemas en la economía política del sector educacional.³⁹ Al mismo tiempo, existe un creciente interés por acelerar la reforma educacional, particular-

* Gustavo Arcia y Tanya Scobie son Economista Jefe y Economista, respectivamente, del *Center for International Development del Research Triangle Institute*; Carola Alvarez es Socióloga Especialista en Desarrollo del Sector Social de la División de Programas Sociales II del Banco Interamericano de Desarrollo. Agradecemos a Luis Crouch y Emiliana Vegas por sus comentarios acerca del borrador de este documento. Las opiniones expresadas en el presente son de exclusiva responsabilidad de los autores y no deben ser atribuidas a las instituciones a las que pertenecen.

³⁸ Este argumento tiene su origen en los problemas fiscales enfrentados por los gobiernos durante los últimos 15 años (BID, 1996; Crouch, 1995).

³⁹ Este argumento tiene su origen en los problemas fiscales enfrentados por los gobiernos durante los últimos 15 años (BID, 1966; Crouch, 1995).

mente en las áreas de la calidad y la equidad de la educación. Ahora que se ha mejorado considerablemente el acceso a la educación básica, especialmente en los primeros 4 grados, la tarea que queda por cumplir para mejorar la formación del capital humano es cómo lograr una mejor calidad de la educación asegurando que ésta llegue a los segmentos más pobres de la sociedad. El objetivo de este estudio es analizar el marco existente para el financiamiento de la educación y proponer una conexión más orgánica entre el financiamiento y la reforma educacional. En particular, se plantea que el aumento de los fondos destinados a la educación básica sólo se traducirá en una educación de mejor calidad y mayor equidad si el sistema aborda antes que nada el problema de la “rendición de cuentas”. A menudo, la falta de responsabilidad en términos de rendir cuentas parece ser una de las principales barreras a los esfuerzos de reforma sustentables. El principal argumento propuesto en este estudio es que mientras en la educación básica se continúe tratando la responsabilidad en forma eufemística o se la siga ignorando completamente, persistirán las actuales distorsiones en el uso de los fondos para educación y su calidad seguirá siendo un objetivo difícil de alcanzar.

Un aspecto importante en la búsqueda de sustentabilidad de la reforma educacional es el condicionamiento del financiamiento educacional a la creación de un sistema de rendición de cuentas. Si bien la mayoría de los estudios sobre financiamiento educacional definen correctamente las áreas de asistencia, muy pocos, si es que existen, asignan prioridades o sugieren una secuencia de intervenciones. Como se discutirá más adelante, el hecho de colocar la rendición de cuentas como una condición para la sustentabilidad de la reforma indica claramente que la secuencia de intervención es un aspecto importante. Por lo tanto, el propósito de este estudio es generar interés en la secuencia de reformas y políticas, propiciando así un contexto más apropiado para el aumento del financiamiento de la educación básica.

El estudio está organizado de la siguiente manera. En la sección 2, se analizan los antecedentes históricos que conducen a las actuales tendencias en el financiamiento educacional en América Latina. En esta sección se plantea la interrogante de si la actual crisis en el financiamiento educacional sólo se refiere al financiamiento público, sugiriendo que el costo privado de la educación pública pudiera estar haciéndose cargo de la diferencia. En la sección 3 se analizan las principales recomendaciones hechas por los analistas y los gobiernos en lo relativo a los usos de un aumento de los fondos para educación y se abordan, además, los mitos que rodean algunas de estas recomendaciones, como asimismo la conexión entre la sustentabilidad de cada recomendación dentro de un contexto de rendición de cuentas. En la sección 4 se analizan las relaciones generales entre la rendición de cuentas y el financiamiento y se sugiere una secuencia para la reforma en cuanto a políticas que conduzca a un incremento del gasto público y, a su vez, a un aumento de la eficiencia en el uso de los recursos y de la calidad y equidad.

EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN AMÉRICA LATINA:
UN ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS

Es indudable que, a partir de la década del ochenta, el financiamiento público de la educación básica en América Latina sufrió una constante reducción, tanto en términos de su importancia dentro del presupuesto gubernamental como en términos de su magnitud como una proporción del PIB. Durante la crisis fiscal de esta década, en la cual el servicio de la deuda pasó a ser un componente predominante del presupuesto de los gobiernos, el sector social y la educación básica en particular experimentaron una significativa reducción del financiamiento público. Sin embargo, la reducción del financiamiento público por alumno en la educación básica que se observó entre 1980 y 1989 (Cuadro 1) ya no es generalizada, dado que en 1993 muchos países comenzaron a aumentar el financiamiento por alumno.

Cuadro 1
Costo unitario de primaria para el financiamiento público de
la educación básica (US\$ 1990 constante)

País	1980	1989	1993
Bolivia	136	73	79
Brasil	214	200	279
Colombia	76	62	259
Ecuador	173	97	72
México	221	114	432
Venezuela	277	213	141

Fuente: Crouch, 1995, p. 26, (*) millones de US\$ 1 990, cálculos del autor para 1993 (ver Apéndice).

Las reducciones de los fondos públicos para educación no se dividieron de igual manera entre los diferentes sectores educacionales. Como norma, la reducción efectiva del presupuesto educacional debe ser descompuesta en asignaciones presupuestarias para la educación terciaria y luego comparada con las asignaciones para los sectores primario y secundario. Debido a que muchos países han decretado constitucionalmente asignaciones específicas para la educación terciaria —sobre la base de asegurar la autonomía de la Universidad— las presiones fiscales de los años ochenta se sintieron principalmente en el área de la educación básica (Arnove, 1996; Arcia, Quispe y Gargiulo, 1994; Wolf, Schiefelbein y Valenzuela, 1995).

Sin embargo, existe la visión generalizada de que la insuficiencia del financiamiento de la educación básica en América Latina se deriva del reconocimiento de que el crecimiento y el desarrollo futuros en la región están estrechamente ligados a una fuerza laboral más productiva, lo que a su vez depende de una mejor calidad de la educación básica. Fundamental a este respecto es la convicción de que, con el fin de aumentar la calidad de la fuerza laboral, es necesario acortar la brecha entre los gastos *per cápita* actuales y los gastos *per cápita* requeridos en el área de la educación para satisfacer el aumento de la demanda implícito en el aumento de las matrículas en educación primaria en los países más pobres, el aumento de las matrículas en la educación secundaria en todos los países de la región y el costo de obtener una mejor calidad de la educación (Londoño, 1995; Crouch; 1995; Wolf, Schiefelbein y Valenzuela, 1995).

De acuerdo con el BID (1996, pp. 242-243), la actual brecha en la educación básica para la región es de 1.8 grados por miembro activo de la fuerza laboral. Actualmente, el rendimiento educacional promedio es de 5.2 grados, en tanto que sería deseable tener de 7 grados con el fin de igualar los valores que se esperarían para países con similares niveles de ingresos. Dicha brecha costaría por lo menos un 15% adicional sobre los gastos actuales para poder cubrir los costos de los libros y otros materiales pedagógicos, que han demostrado ser los insumos más productivos en la actual función de producción para la educación primaria (Wolf, Schiefelbein y Valenzuela, 1995), aun después de considerar los aumentos en la eficiencia.

En el caso de la educación secundaria, el costo de mejorar el acceso, más los costos de mejorar la calidad, indican que los sistemas públicos de escuelas secundarias en América Latina tendrían que gastar una suma adicional de US\$10 000 millones al año hacia el año 2000 y US\$ 12 700 millones al año hacia el año 2010 para poder alcanzar los niveles de matrículas de educación secundaria de las economías de alto rendimiento del Este de Asia (Crouch, 1995). Algunos países seleccionados casi tendrán que duplicar sus gastos en educación secundaria hacia el año 2010 para llegar a ser competitivos (Cuadro 2).

A este nivel de abstracción macro, el argumento básico es el de la competitividad global. Un ejemplo de este argumento es el éxito de los países del Este de Asia, que se basan en gran medida en la educación de la fuerza laboral para mejorar su productividad agrícola e industrial (Banco Mundial, 1995; BID, 1996, p. 243). El actual sistema imperante en la región da mucha importancia al acceso inicial a la escuela primaria, pero presta poca atención a la calidad. Esta falta de atención se traduce posteriormente en una drástica reducción de la proporción de alumnos que terminan el nivel primario. Como se muestra en las pirámides de matrícula (Cuadro 3), por cada 10 niños que comienzan la escuela primaria, en promedio sólo 4 completan el ciclo básico de educación, lo que está muy por debajo de los niveles de los países de Asia con niveles de ingresos similares. En

Cuadro 2
Resultados de las proyecciones en cuanto a matrículas
y costos para los países seleccionados, 1990-2010

País	GER 1990	Meta GER 2010	Costo 1990*	Costo 2010*
Bolivia	34	50	15	34
Brasil	39	60	1194	2147
Colombia	55	80	458	779
Ecuador	56	75	76	130
México	55	75	3815	5781
Venezuela	34	55	123	276

Fuente: Crouch, 1995, p. 26, (*) millones de US\$ 1990.

Nota: GER es el coeficiente de matrícula total (*gross enrollment ratio*).

las economías de alto rendimiento del Este de Asia y en los países que presentan un mejor rendimiento educacional en América Latina (por ejemplo, Chile y Costa Rica), el coeficiente es superior al 65%.

Como primer paso, los estudios que analizan la brecha educacional, tanto a nivel macro (BID, 1996, p. 249; Wolf, Schiefelbein y Valenzuela, 1995) como a nivel de los países (ver Fierro-Renoy, 1996 y Londoño, 1993, como ejemplos) argumentan en favor de un aumento del financiamiento de la educación y al mismo tiempo llaman la atención sobre la necesidad de incrementar la eficiencia en el sistema. Si la educación está subfinanciada, ¿a dónde va el dinero adicional? Si observamos en primer lugar los ahorros totales que se obtendrían como consecuencia de más altos coeficientes profesor-alumno y menores índices de repetición, podríamos comenzar a distinguir el mayor financiamiento resultante de la optimización de los actuales recursos (Banco Mundial, 1995; Tsang, 1995) y la necesidad de mayores fondos resultante de un estándar de calidad más alto conducente a un "aumento del aprendizaje". Actualmente, ambos aspectos parecen estar confundidos, aun cuando el aumento del aprendizaje responde a incentivos estructurales a los profesores y a los padres.

¿Cuánto cuesta la educación pública? Depende de cómo se haga la pregunta. Los sistemas federales parecen tener dificultades en descubrir cuánto gastan los gobiernos estatales y municipales en educación y no es mucho lo que saben acerca del óptimo uso de los recursos. Ciertamente, los antecedentes disponibles de Brasil (Birdsall y Sabot, 1996; Plank, 1996), Venezuela (Navarro, 1996) y México (Gershberg, 1996) muestran que es muy difícil descubrir cuál es el costo "público" real de la educación. Aun más, existe poca información acerca del costo "privado" de la educación pública, lo que también trae a colación la eficacia de las preocupaciones por la equidad al interior de estos sistemas. Hasta el momento, la eviden-

Cuadro 3
Una comparación de los índices de conclusión de la educación primaria
y secundaria: Este de Asia y América Latina (1990)

País	Tasa de conclusión de la educación primaria (%)*	Tasa de conclusión de la educación secundaria (%)**
Bolivia	44	53
Brasil	20	4
Chile	77	53
Colombia	56	46
Costa Rica	79	39
Ecuador	63	77
México	73	48
Nicaragua	41	39
Venezuela	48	2
Indonesia***	68	60
Malasia	79	45
Singapur	94	100
Tailandia	89	32

Fuente: (*) Datos de educación primaria de América Latina tomados del Informe de Desarrollo Humano del PNUD, 1994, (**) datos de educación secundaria calculados utilizando datos de la UNESCO (1995), (***) todos los datos del Este de Asia calculados utilizando datos de la UNESCO.

cia disponible muestra que el costo privado de la educación pública es considerable: 48% del costo total por alumno en Ecuador (Arcia y Saltos, 1995; Henschel y Lanjouw, 1996), con cifras similares informadas por Guyana (Tsang, 1996). Sin embargo, la mayoría de los sistemas educacionales no toman en cuenta el "costo unitario" (ya sea el costo por alumno o por escuela) como un indicador financiero o normativo, y menos aun el componente privado del costo unitario. Por el contrario, los administradores de los sistemas tienden a desarrollar fórmulas de financiamiento basadas en el aspecto de la oferta de la educación educacional, sin considerar la productividad de sus insumos. Dichos sistemas centrados en la oferta tienden a generar fórmulas de financiamiento que carecen de transparencia y producen resultados perversos (como en el caso de México) o que muestran grandes ineficiencias operacionales (como en el caso de Venezuela).

Si se desea que el aumento de la eficiencia en el sistema educacional se traduzca en un beneficio efectivo en el financiamiento público por alumno, es preciso comenzar a revisar en forma minuciosa el significado de "eficiencia" y qué secuencia de políticas debe ser establecida para lograrla. Un aspecto clave de la preocupación por una mejor definición de la eficiencia es el hecho de que, en la

mayoría de los países, los sueldos de los profesores representan casi un 95% de los costos regulares del sistema, con lo que casi no queda espacio para los gastos de materiales y otros que no están relacionados con los sueldos pero que son considerados cruciales para la calidad de la educación. Además, los sueldos de los profesores se establecen por ley mediante negociaciones colectivas que dejan fuera cualquier norma que vincule el desempeño con los niveles de sueldo, por lo que el sistema está establecido de tal manera que se asigna a los sueldos de los profesores aumentos en el financiamiento público, independientemente de rendiciones de cuentas por parte de los docentes.

Además del problema de los sueldos como el componente dominante de los presupuestos educacionales, existe un conflicto de intereses inherente entre los ministerios de educación y la eficiencia educacional, puesto que cualquier fondo interno asignado a gastos distintos de los sueldos reduce los beneficios salariales de los empleados ministeriales. Este conflicto de intereses se refleja en la aparente incapacidad de los ministerios de promover u obtener eficiencia operacional sin presión externa. A menos que los proveedores de fondos y los organismos externos aborden el tema de la eficiencia los ministerios de educación nunca lo harán, sosteniendo –por el contrario– que la educación simplemente está subfinanciada (Pfister, 1996; Arcia y Saltos, 1995; Arcia, Quispe y Gargiulo, 1994; Navarro, 1996).

En este contexto es preciso preguntarse si la actual crisis del financiamiento público es sinónimo de una crisis en el financiamiento “total” de la educación o simplemente es una renuncia del gobierno a su responsabilidad por el financiamiento de un bien semi-público –como la educación básica– dejando a los padres la responsabilidad de pagar la diferencia. Como se analizará más adelante, este es un problema que no ha sido abordado adecuadamente en la literatura, pero que es muy importante para crear una fórmula de financiamiento sustentable.

Otro aspecto relacionado con el financiamiento educacional es la equidad. Si bien existe un consenso generalizado de que la equidad es otra meta del financiamiento público de la educación, no se ha analizado suficientemente las implicaciones de un ambiente macroeconómico adverso sobre el acceso a la educación. Sin embargo, es evidente que, durante períodos de dificultades económicas o de alto desempleo, los niños pobres abandonarán la escuela independientemente del nivel de gasto público del sistema vigente (Londoño, 1995). Por ejemplo, en Nicaragua el 60% de los niños que abandonan la escuela después de 4° grado lo hacen por razones económicas (Gargiulo y Crouch, 1995).

Por lo tanto, es evidente que la actual recomendación política de aumentar el financiamiento de la educación con el objeto de incrementar la eficiencia constituye una respuesta importante, si bien sólo parcial, a la inversión en capital humano. Sin embargo, dicho llamado a un aumento del financiamiento puede generar más proyectos educacionales que pueden no ser sustentables a menos que se ubiquen

dentro de un contexto de rendición de cuentas y dentro de una secuencia de políticas que, antes que nada, relacione el rendimiento con los incentivos individuales y después abordar la forma en que se asignarán los mayores fondos.

EL AUMENTO DEL FINANCIAMIENTO EDUCACIONAL SIN UNA RENDICIÓN DE CUENTAS:
CINCO RECOMENDACIONES NO SUSTENTABLES

La recomendación generalizada de aumentar la eficiencia de los recursos antes de solicitar un aumento del financiamiento es, ciertamente, un buen punto de partida. Dónde obtener la eficiencia es un asunto diferente. En general, entre las recomendaciones se incluyen las siguientes: aumentar el coeficiente profesor-alumno, reducir la carga administrativa en el sistema, aumentar el uso de los edificios escolares (por ejemplo, a través de turnos dobles) y, sobre todo, reducir los índices de repetición disminuyendo así en forma considerable la demanda sobre los recursos educacionales. Estas recomendaciones implican una secuencia de hechos en la cual, antes que nada, debe mejorarse la administración y la planificación escolar para poder alcanzar la eficiencia presupuestaria. También implica una secuencia de hechos en la cual la calidad de la educación aumente primero de tal manera que los estudiantes no repitan los cursos. El escenario alternativo es una política de promoción automática en la cual ningún estudiante pueda repetir –independientemente de su nivel de aprendizaje– y no se provean fondos adicionales para educación, obligando al sistema a implementar más altos coeficientes profesor-alumno y un uso más intensivo de sus instalaciones. Obviamente, hay algo que no funciona en la recomendación de la eficiencia como un punto de “partida”.

Una mirada a la tradición del financiamiento de la educación nos entrega un conjunto de recomendaciones que siguen un determinado patrón: aumentar los sueldos de los profesores; incrementar la capacitación docente antes del servicio y en el servicio; aumentar la asignación presupuestaria para libros y materiales escolares; reasignar los fondos desde el nivel terciario al nivel primario y promover la autonomía escolar. Este último punto se inserta en un marco general que abarca la rendición de cuentas, el aumento del contacto con los padres y una mayor participación de la comunidad. Sin embargo, en términos del “financiamiento” de la educación, la descentralización implica el posible establecimiento de algún tipo de mecanismo de recuperación de los costos y, por lo tanto, se analiza desde dicha perspectiva. Existen otras recomendaciones, por supuesto (establecimiento de sistemas de información, inversión en investigación y desarrollo, entre otras), pero las descritas son las que se mencionan en los estudios recientes.

En el Cuadro 4, se presenta una muestra de estudios que abordan algunos o la mayoría de los aspectos del financiamiento de la educación en América Latina, ya

sea a nivel de los diferentes países o como un tema general. En principio, la reasignación de los recursos presupuestarios desde la educación terciaria a la educación primaria es recomendada por todos; sin embargo, según señalan Birdsall y James (1990), la economía política de este cambio presupuestario ejerce una fuerte presión sobre la capacidad de gestión del sector, como se analiza más adelante en esta sección. También se recomienda la inversión en libros de texto y en materiales de enseñanza y los programas de capacitación docente, especialmente dado que las funciones de producción de la educación para la región muestran que esta inversión efectivamente se traduce en beneficios considerables en términos de aprendizaje. Otro aspecto recomendado es la capacitación de los docentes, especialmente dado que la mayoría de los analistas concuerdan en que los profesores no tienen la preparación necesaria como para ir más allá de los métodos de aprendizaje de memoria o del enfoque pasivo en la implementación de un currículo que ya es inadecuado. Aun más, como se analizará más adelante, la estructura de incentivos para hacer funcionar la capacitación de los docentes constituye un componente crítico de la secuencia de políticas durante el proceso de reforma. Finalmente, se recomienda ampliamente la descentralización, pero dentro de un marco que tiende a confundir las materias financieras con las pedagógicas. Sin embargo, en la esencia de la descentralización está el tema del aumento del financiamiento "privado" de la educación pública en los sistemas descentralizados (Bray, 1996; Lockheed y Zhao, 1992), que algunas veces es analizado por agencias externas en términos de recuperación de los costos.

Aumento de los sueldos de los profesores

La noción predominante con respecto al uso del financiamiento adicional para educación entre algunos ministerios de educación en América Latina es que los nuevos fondos deben destinarse al mejoramiento de los sueldos de los profesores (Arcia y Saltos, 1995; Mulcahy-Dunn y Arcia, 1996; Plank, Amaral y Xavier, 1996; Navarro, 1996). Dicha noción también se extiende a algunas de las conclusiones planteadas por las agencias externas (Wolf, Schiefelbein y Valenzuela, 1995). Los antecedentes anteriores indican que la posición interna de muchos ministerios de educación parece ser que los sueldos de los profesores tienen prioridad sobre otras materias educacionales. El conflicto de intereses entre el gremio de los profesores —que representan la amplia mayoría de los empleados del ministerio— y la formulación de políticas en el ministerio parecen no haber sido tomados en cuenta en el proceso de establecimiento de políticas en el ámbito nacional; basta considerar el hecho de que en los últimos 30 años no se ha asignado ninguna proporción significativa del presupuesto nacional a ningún otro aspecto aparte de

Cuadro 4
Recomendaciones para la reforma del financiamiento de la educación:
Una muestra de la literatura

n/a = no abordado directamente	Recomendación propuesta				
	Aumentar los sueldos de los profesores	Aumentar la inversión en aspectos no relacionados con el sueldo	Volver a dar énfasis a la educación primaria	Capacitar a los profesores	Descentralizar
Ziderman y Albrecht (1995) ^a	4 (p. 160)	n/a	Referencia (p. 10)	n/a	4 (p. 4,32,157)
Lockheed y Verspoor (1990) ^b	4 (p. 102-10)	4 (p.49,53)	4 (p. 227)	4 (p. 95,99,225)	4 (p. 222)
Jiménez (1987)	n/a	4 (p.90-91)	4 (p. 775,684-5) ^c	n/a	n/a
Jiménez, Lockheed y Paqueo ^d (1991)	n/a	Referencia (p. 214)	n/a	Referencia (p. 213)	Referencia (p. 216)
Psacharopoulos (1986)	n/a	4 (p. 1,2, 12)	4 (p. 1,4,7-10, 17 ^e -21)	n/a	4 (p. 2,3, 33-4)
Tsang (1994)	4 (p. 36-37)	4 (p. 36-37)	4 (p. 36-37)	4 (p. 36-37)	n/a
Hecht y otros (1995)	n/a	4 (p. 12-13,28)	4 (p.7)	4 (p. 28)	4 (p. 3-5,16)
Birdsall y James (1990)	n/a	n/a	4 (p. 10,32)	n/a	n/a
McMahon (1988)	n/a	n/a	4 (p. 135,137)	n/a	n/a
Wolf, Schiefelbein y Valenzuela (1995)	4 (p. 72, 87 ^f , 99,100)	4 (Cap. V, p. 97,99,100)	4 (Cap. VII)	4 (p. 85)	4 (p. 103)

^a Habla de la necesidad de mayor responsabilidad (para los proveedores de fondos), y la necesidad de incentivos para aumentar la eficiencia (p.4, 32, 115 y otras).

^b También señala temas de pobre diseminación de información y establecimiento de sistemas de pruebas de conocimiento consistentes, de monitoreo y de evaluación para informar la política de reforma.

^c Con respecto a la disminución de externalidades de retorno-positivo para mayor educación, sugiere que los recursos limitados deberían ser asignados primero a la educación primaria, luego a la educación secundaria, y así consecutivamente. Esto es, los recursos deberían ir donde sus beneficios sociales sean mayores.

^d Los autores hablan de una calidad percibida y actual, debida a la asimetría entre consumidores y proveedores.

^e Como muchos de estos documentos, se recomienda lograr la redistribución de gastos desde la educación superior hacia la primaria y secundaria, estimulando la inversión privada en educación superior; liberando, de este modo, recursos para la primaria y secundaria.

^f Los autores reconocen el franco aumento de salarios de los profesores, pero sugieren transformarlos en mejoramiento de remuneraciones por desempeño: el concepto de pago por mérito.

los sueldos de los profesores. Sin embargo, los sueldos deben ser examinados en detalle nuevamente, especialmente en términos relativos. Esto quiere decir que el reclamo de las asociaciones gremiales de profesores en el sentido de que los sueldos son demasiado bajos debe examinarse en el contexto del resto de la sociedad, analizando los sueldos de otros grupos comparables. Si otras personas de la sociedad con una capacitación y una experiencia similar reciben sueldos más altos, el asunto es válido. Por el contrario, si se puede probar que la relación de paridad en los sueldos no es un problema, el tema debe ser traspasado en favor de otros gastos. En el Gráfico 1, se muestran los índices de sueldos de los profesores en relación con un grupo de comparación y los cambios durante la década de los ochenta.

Si bien los sueldos de los profesores no son de competencia de los proveedores de fondos y prestadores⁴⁰, los países insisten en que los profesores ganan sueldos demasiado bajos y que éste es un problema que debe ser resuelto si se quiere mejorar la calidad de la educación. El argumento usual en favor del aumento de sueldos de los profesores es el de lograr una paridad con grupos comparables y atraer y retener buenos profesores. Sin embargo, antes de comenzar a discutir los sueldos de los profesores, cada país de la región debe determinar cuánto ganan realmente los profesores.

Existen varios aspectos oscuros en esta área. El primero es que los sueldos de los profesores y sus ingresos son dos cosas diferentes. En México, el sueldo de los profesores está compuesto de 17 rubros diferentes, de los cuales sólo uno es el sueldo propiamente tal (Barreneche, 1996). En Ecuador, el sueldo líquido de un profesor está compuesto de 16 rubros diferentes, al igual que en Brasilia⁴¹ y en otros estados de Brasil. El sueldo básico de un profesor –antes de agregar todos los subsidios y complementos– representa alrededor del 30% del sueldo líquido total (Mulcahy-Dunn y Arcia, 1996).

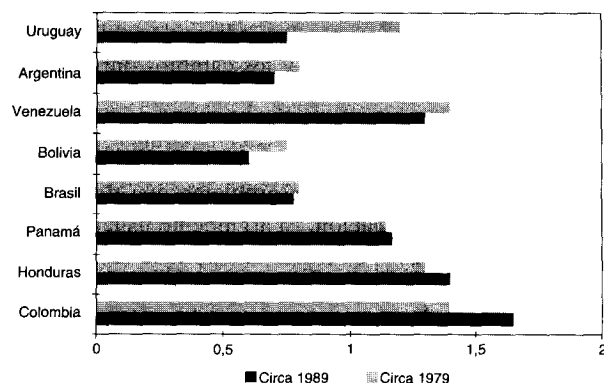
El segundo aspecto oscuro es la clasificación de los profesores en la escala de remuneraciones. En Ecuador y Brasil la mayoría de los profesores se encuentran clasificados en el extremo superior de la escala de remuneraciones, lo que distorsiona el debate dado que el sueldo promedio es significativamente menor que la mediana. Sin embargo, el debate se concentra en el sueldo promedio (el caso de Brasil) o el sueldo básico inicial (el caso de Ecuador), aplicables sólo al 10% de los profesores. A pesar de que aún no se cuenta con antecedentes de otros países,

⁴⁰ Sin embargo, la División de Programas Sociales y el personal de la Oficina del Economista Jefe del Banco Interamericano de Desarrollo se encuentran abocados actualmente a un análisis cuantitativo de los sueldos de los profesores en diversos países.

⁴¹ Según lo descrito en entrevistas con los miembros del Consejo de Secretarios de Educación de los Estados y de la Fundación Educacional del Distrito Federal de Brasilia, 1996.

informaciones obtenidas de conversaciones con otros investigadores y personas con experiencia en la región indican que este patrón se repite en muchos países.

Gráfico 1
Tasas de Salario Promedio.
Profesores y grupo de comparación



Fuente: Psacharopoulos, Valenzuela y Arends, 1993.

Nota: El grupo de comparación consiste de empleados de los sectores público y privado mayores de 15 años, excluyendo profesores y trabajadores agrícolas.

El tercer aspecto oscuro en el tema de los sueldos de los profesores es el cálculo de la escala de sueldos sobre la base de una carga horaria de bastante menos de 40 horas por semana. En el Distrito Federal de Brasil, aproximadamente el 20% de los profesores trabajan sólo 20 horas a la semana y el resto lo hace bastante menos de 40 horas.⁴² En Ecuador, una muestra de 158 profesores considerada en el Estudio de Medición de los Estándares de Vida de 1994 arrojó 29 horas de trabajo a la semana versus 42 horas en el caso de los miembros del grupo comparable (Mulcahy-Dunn y Arcia, 1996). En México, un reciente estudio laboral mostró que los profesores de educación primaria trabajan 30 horas a la semana (Piras, 1996).

El problema estructural más notorio de los sueldos de los profesores es la ausencia de una conexión entre remuneración y desempeño. A partir de los antece-

⁴² Datos obtenidos de la Secretaría de Educación, Brasilia.

dentes disponibles, se puede concluir que casi ninguno de los componentes del sueldo líquido está relacionado con los méritos o el desempeño. Es obvio que dicho sistema de sueldos tiene su origen en la necesidad de evitar extender los beneficios recibidos por los profesores (como producto de negociaciones resultantes de una huelga) a todos los empleados del sector público, como asimismo de evitar un aumento del impuesto a la renta.⁴³ De este modo, las asociaciones gremiales y el gobierno inventan fórmulas según las cuales –a través de la desvinculación de la remuneración y la escala de sueldos básica– es posible aumentar el sueldo líquido al mismo tiempo que se minimizan las repercusiones fiscales en otras áreas del sector público. Claramente, si se desvincula la remuneración del desempeño, la rendición de cuentas queda estructuralmente eliminada del sistema.

El argumento en que se funda el aumento de los sueldos de los profesores es el beneficio potencial en productividad/calidad de la educación, dado que sueldos más altos ayudarían a retener a los buenos profesores y atraerían mejores talentos a la profesión docente. Sin embargo, ésta no es una condición suficiente para el cambio en la calidad del profesorado. En las actuales condiciones, en las cuales el profesor –como insumo en la función de producción– tiene una baja productividad, un sueldo más alto sólo cambia el sentido de la curva de costos en forma ascendente. Dados los actuales niveles de capital humano disponible, los sueldos de los profesores parecen ser competitivos, al menos en las zonas urbanas de los países analizados hasta ahora. Sin embargo, como se señaló anteriormente, dado que, en la mayoría de los países, los sueldos representan entre el 90% y el 95% del presupuesto para educación, merecen ser considerados en forma más seria.

Independientemente del hecho de que los sueldos en el sector de la educación sean altos o bajos en relación con la existencia de capital humano, es importante reconocer el impacto que las normas laborales particulares del sector tienen en el financiamiento educacional. La teoría microeconómica establece que, en el sector privado, bajo mercados competitivos de factores y productos, los sueldos son iguales al valor del producto marginal del trabajo. Para que este valor represente un óptimo social, debe tomar en cuenta no sólo el valor de mercado asignado al producto o servicio que se está ofreciendo, sino también las externalidades asociadas a su producción o consumo. Ninguno de estos factores está presente en el caso del sector público. El código laboral específico para el sector educacional que rige los sueldos y los ascensos de los profesores en América Latina se basa usualmente

⁴³ La ironía es que dicho enfoque es una especie de conspiración entre los funcionarios públicos de ambos lados de la mesa. El lado fiscal acuerda aumentar los sueldos siempre y cuando cada aumento de sueldo reciba un nombre diferente de "aumento de sueldo" para evitar tener que aumentar los sueldos de otros empleados públicos. Por otra parte, los gremios también se benefician de este eufemismo, porque permite mantener los sueldos impositivos en un nivel bajo.

en los años de servicio y establece una extrema seguridad laboral. El hecho de que los aumentos regulares de los sueldos (no debidos a negociaciones resultantes de una huelga) estén en función de la antigüedad también desvincula la productividad de la remuneración. Al mismo tiempo, la extrema seguridad laboral no permite a los sistemas contar con la flexibilidad necesaria como para obtener la combinación de insumos óptima, especialmente en lo que respecta a los coeficientes profesor-alumno.

Un claro ejemplo de los perversos impactos financieros de la extrema seguridad laboral es el caso de Chile. Las leyes laborales permiten que las municipalidades y las escuelas privadas subsidiadas contraten personal docente adicional si aumenta el número de alumnos matriculados, pero no permiten reducir el número de profesores contratados en caso de disminuir el número de alumnos. Entre 1990 y 1993, las municipalidades contrataron 9.000 profesores adicionales aun cuando se matricularon 43.000 alumnos menos. El resultado de esto fue que el 30% del aumento total de recursos para el sector en dicho período se utilizó para la contratación de profesores adicionales. Al mismo tiempo, los coeficientes profesor-alumno bajaron sin que se produjese un mejoramiento concomitante en la calidad de la educación.

Para conectar la productividad con la remuneración es preciso cambiar las leyes que rigen actualmente los sueldos de los profesores.⁴⁴ La economía política de la educación básica indica que los miembros del gremio —como posibles perdedores en un sistema de mayor responsabilidad a través de la rendición de cuentas— tradicionalmente se han opuesto a la introducción de cambios al sistema actual. En parte, logran imponer su posición porque los gobiernos no han sido capaces de influir en las elecciones de los miembros de las asociaciones gremiales de profesores. En general, los líderes del gremio saben más acerca de su situación financiera real que sus contrapartes en el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Educación. La desinformación acerca de los sueldos se ve aumentada por lo difícil que es descubrir cuál es el verdadero sueldo líquido de los profesores, lo que hace más evidente el conflicto de intereses entre el personal del ministerio y el tema de los sueldos de los docentes como una de las principales políticas en la educación básica.

En los casos en que los sueldos de los profesores son realmente bajos, ¿cómo pueden utilizarse los fondos adicionales para educación incrementando la relación entre una mejor enseñanza y una mayor remuneración? Se puede explorar una estrategia basada en dos aspectos: invertir en capacitación para el actual cuerpo

⁴⁴ Esto es aplicable no sólo a los sistemas centralizados, sino también a los descentralizados. En México, las escuelas fueron descentralizadas al nivel de los estados, pero se volvieron a concentrar las prácticas de contratación y despido (Gershberg, 1996).

docente y aumentar los sueldos para atraer y retener mejores talentos. El principal problema de esta estrategia de dos brazos es el manejo del período de transición en el cual se está cambiando el actual convenio laboral por un nuevo sistema.

Si la anterior estrategia de dos brazos se traduce en beneficios salariales generales para todos –asegurando el mínimo trastorno a los profesores menos capaces– la innovación se revierte al sistema actual. La única manera de comenzar es cambiando las leyes de sueldos existentes para los empleados del sector público. Sin embargo, dicho cambio toma tiempo y va a estar plagado de fuertes debates, a menos que se haga alguna inversión inicial para obtener el verdadero panorama de la situación financiera de los profesores en relación con el resto de la sociedad. En otras palabras, la ley puede cambiarse sólo si la administración cuenta con mayor información acerca de los sueldos de los docentes que los líderes del gremio. Esta es la razón por la cual debe analizarse con mayor seriedad el tema de los sueldos en cada uno de los países de la región. Sólo si se cambian los sueldos de los profesores por un sistema más convencional, se podrá comenzar a establecer vínculos entre remuneración y desempeño.

Inversión en capacitación docente

La evidencia empírica de la eficacia de la capacitación docente en el servicio parece indicar que tiene un impacto relativamente pequeño en el aprendizaje (Harbison y Hanushek, 1992), en tanto que la capacitación previa al servicio tiene un impacto positivo sólo cuando el programa de capacitación es de buena calidad (Wolf, Schiefelbein y Valenzuela, 1995). Al mismo tiempo, queda por hacer dos preguntas lógicas: si los profesores están mal preparados para enseñar, ¿cuál es la razón por la cual la capacitación docente tiene poco impacto? y si se cuenta con una buena capacitación docente al interior de un sistema de incentivos según el cual los buenos y los malos profesores son recompensados de la misma manera, ¿cómo puede saberse si el problema radica en la capacitación misma o en la falta de incentivos para aplicarla en la sala de clases?.

Ambas preguntas sugieren la necesidad de un sistema de evaluación que determine la eficacia de los distintos métodos pedagógicos (para medir la variación entre los distintos tratamientos) y la eficiencia de los profesores en la aplicación de los métodos pedagógicos eficaces (la variación al interior del tratamiento). La falta de un sistema de evaluación eficaz indica que si la capacitación docente no muestra impacto en el aprendizaje, las escuelas y los padres no sabrán si esto se debe a una capacitación inadecuada o a incentivos inadecuados. Es obvio que se requiere algún sistema de evaluación. Casi inevitablemente, si el resultado final de los programas de capacitación se refleja en un mejor aprendizaje, la evaluación deberá ser hecha en el punto final, es decir, debe medir el aprendizaje de los

alumnos. Si, además, se necesita recompensar a aquellos profesores que aplican los métodos adecuados con el fin de mantener un sistema de incentivos coherente, se termina inevitablemente vinculando el aprendizaje de los alumnos con los incentivos a los profesores.

De acuerdo con el actual sistema de capacitación docente, carente de un marco de evaluación, la capacitación docente puede o no puede dar buen resultado y no hay ninguna manera de saber la razón de ello. Algunos de los antecedentes disponibles indican que la capacitación docente se utiliza como tiempo fuera de la sala de clases o como unas mini-vacaciones (Arcia, Quispe y Gargiulo, 1994) o bien no se la supervisa lo suficiente como para saber si es eficaz o no (Hanushek, Gomes-Neto y Harbison, 1996). Sin embargo, existe gran necesidad de capacitación de los docentes, pero no se cuenta con mecanismos detallados para relacionarla con las necesidades específicas de capacitación (para determinar qué es lo que funciona en términos de aprendizaje y logros por parte de los estudiantes) ni para vincular una capacitación eficaz con incentivos a los profesores. La creación de estos mecanismos no constituye una tarea simple, considerando la tentación (como lo ejemplifican los mecanismos existentes en muchos países) de relacionar la completación de módulos de capacitación con la escala de sueldos. Este mecanismo simplista de relacionar la remuneración con la cantidad de capacitación recibida se traduce en una carrera por obtener certificados de capacitación y una pérdida de dinero, dado que crea un incentivo para que los profesores se matriculen en módulos de capacitación docente sin la obligación de implementarlos en el futuro. Otro enfoque perverso consiste en utilizar presión política al interior del ministerio para inducir a los profesores a asistir a cursos de capacitación, sin que por otra parte se mida el impacto de la capacitación sobre el rendimiento de los alumnos. Este enfoque se ha visto aplicado en países con altas tasas de desempleo, en los cuales la asistencia a cursos de capacitación ha sido considerada como un rito necesario para mantener el trabajo (Arcia, Quispe y Gargiulo, 1994). Este enfoque genera un problema moral, debido a la desconexión entre la capacitación y el aprendizaje y entre el aprendizaje y los incentivos a los profesores.

El resultado final de los argumentos anteriores es que la capacitación de los profesores debe ser abordada tanto dentro de un marco de evaluación de su eficacia en términos de costos (su impacto sobre el aprendizaje) como de incentivos que establezcan una conexión entre el aprendizaje por parte del alumno y los incentivos monetarios y no monetarios a los profesores. Es decir que la capacitación de los profesores debe estar inserta en un marco de responsabilidad a través de la rendición de cuentas.

¿Cuánto debiera gastarse en capacitación docente? Preguntar esto es similar a preguntar: ¿de qué largo debieran ser las piernas de las personas?, a lo cual la respuesta sería: "lo suficientemente largas como para llegar al suelo". Los gastos

en capacitación docente debieran estar en función de las necesidades de capacitación docente. Si el 50% de los profesores de 4° grado no son capaces de aprobar la prueba de rendimiento de 4° grado, según lo informado en el caso de algunas zonas rurales del noreste de Brasil (Harbison y Hanushek, 1992), es obvio que se requiere considerable financiamiento para capacitación de los profesores. En otros países con pocas disparidades urbano-rurales o con una mejor capacitación previa al servicio, las necesidades debieran ser menores. En Nicaragua, donde la capacitación docente se considera una prioridad, el presupuesto para capacitación en el servicio mismo representa el 2.8% del presupuesto para educación. Sin embargo, dado que en Nicaragua aún no se cuenta con un sistema de supervisión y evaluación de la capacitación docente, es posible que dicho porcentaje sea adecuado por el momento.

Inversión en textos de estudio y materiales pedagógicos

Los textos de estudio y los materiales pedagógicos son quizás el insumo más productivo de las funciones de producción de la educación para la región. Como se desprende de diversos estudios de la función de producción (Harbison y Hanushek, 1992) y de experiencias profesionales informadas (Sanguinety, 1992; Wolf, Schiefelbein y Valenzuela, 1995), la inversión en textos de estudio y materiales pedagógicos se ve ampliamente recompensada en términos de aprendizaje. Durante la década de los ochenta, cuando las presiones fiscales se tradujeron en una reducción de los gastos reales para educación, las realidades políticas indicaban que, en primer lugar, debían reducirse los gastos en insumos para las escuelas y que los costos de personal debían disminuirse en último lugar, y eso fue exactamente lo que ocurrió (Sanguinety, 1992, p. 34). Como un resultado neto de esta contracción presupuestaria, que apenas ha comenzado a invertir su dirección durante los últimos tres años, muchos gobiernos comenzaron a usar fondos externos para pagar los insumos para las escuelas, pero a una escala menor que antes, dejando gran parte de los gastos en manos de los padres y otras fuentes privadas. En otros países, actualmente se entiende que son los padres quienes pagan la mayor parte de los insumos para las escuelas.

El hecho de pagar los insumos escolares con préstamos externos es similar a financiar los gastos recurrentes y, por lo tanto, no es sustentable. El hecho de desligarse de la responsabilidad por el financiamiento de los bienes públicos dejando que los padres paguen una alta proporción de los insumos escolares es similar a implementar un modelo de impuestos regresivos, dado que las familias pobres son los mayores usuarios de la educación pública en la región. En cualquier caso, la política actual relativa al financiamiento y al suministro de los insumos escolares no es sustentable.

El suministro –o carencia– de insumos escolares ha estado siempre bajo el control del Ministerio de Educación. El hecho de que los ministerios tiendan a contratar profesores a una tasa mayor que el aumento del número de alumnos matriculados (Crouch, 1995; Wolf, Schiefelbein y Valenzuela, 1995, BID; 1996) crea las condiciones perfectas para una inversión deficiente en insumos escolares. Este es un claro caso en el cual un gremio de profesores logra obtener rentas del Estado aprovechando un clima de falta de información en lo que respecta a sus sueldos y falta de participación real de los padres y alumnos.

Hasta el momento, la respuesta a esta asimetría en la asignación presupuestaria entre los profesores y los insumos escolares ha sido abordada por los gobiernos y familias a través de esquemas de descentralización –tal como el experimento de autonomía de las escuelas llevado a cabo en Nicaragua (King y otros, 1996)– y a través del establecimiento y expansión de instituciones semi-públicas, tales como las escuelas “Fe y Alegría” (Navarro y otros, 1993; Monge, Harold y Arcia, 1996). Estos esquemas formalizan el aumento del financiamiento de los insumos escolares a partir de fuentes privadas, a cambio de un considerable aumento de la participación de los padres y alumnos. Los antecedentes disponibles de Nicaragua, Venezuela y Ecuador indican que los padres están dispuestos a aceptar esta compensación recíproca en vista de los mejoramientos percibidos en el rendimiento escolar. Sin embargo, lo que los anteriores esquemas no toman en consideración es la pérdida en el acceso a las escuelas a consecuencia del aumento del costo privado de la educación pública. En el caso de los países más pobres, el impacto negativo de un aumento del financiamiento privado en el número de alumnos matriculados en las escuelas puede ser significativo (Arcia, Quispe y Gargiulo, 1994). Sin embargo, no se dispone de información con respecto a estimaciones de la elasticidad de precio de la demanda de educación primaria entre las familias de bajos ingresos.

La principal lección obtenida del éxito del experimento de autonomía y del co-pago de los insumos escolares por parte de los padres en las escuelas “Fe y Alegría” es que la inversión en textos de estudio y materiales escolares aumenta en forma orgánica y sustentable sólo dentro de un marco de mayor responsabilidad a través de la rendición de cuentas. Si se deja a su entero albedrío, la economía política de los ministerios de educación –que se ve fuertemente afectada por el conflicto de intereses entre los empleados del ministerio y el gremio– sugiere que no se producirá una asignación sostenida para insumos escolares a menos que los padres tengan una mayor participación en la confección del presupuesto en el ámbito escolar, es decir, a menos que se establezca algún tipo de mecanismo de rendición de cuentas.

Otra lección obtenida de estos esquemas es que los proveedores de fondos y los prestadores deben analizar en forma crítica el financiamiento de los gastos

recurrentes. A este respecto, la planificación de los préstamos en el sector, que incluye el financiamiento de los insumos escolares sin desarrollar una clara estrategia para el futuro, sólo crea un clima en el cual existe una especie de conspiración entre los burócratas del organismo prestador y los burócratas del ministerio de educación; ambos responden muy bien de acuerdo con sus respectivos incentivos burocráticos, pero en conjunto no generan una política sustentable. A menos que los prestadores traigan a colación el tema de una estrategia para aumentar la proporción asignada a insumos en el presupuesto educacional, los funcionarios del ministerio siempre estarán dispuestos a financiarlos con fondos externos, en tanto que mantienen la proporción asignada a sueldos en un nivel alto.

Transferencia de fondos desde la educación superior a la educación primaria

En toda la región, las universidades parecen absorber una cantidad desproporcionada del presupuesto para educación. La cantidad gastada por un estudiante universitario puede ser hasta 14 veces la gastada por un alumno de educación primaria (ver Cuadro 5) (Hecht, 1996; Lockheed y Verspoor, 1991; Jiménez, 1987; McMahon, 1988). En comparación, en Estados Unidos la razón es de 3 a 1. Muchos países han destinado entre el 5% y el 7% del presupuesto nacional a la educación universitaria por medio de enmiendas constitucionales, lo que tiende a hacer extremadamente difícil la reasignación interna del presupuesto desde el punto de vista burocrático. Desde una perspectiva política, la dificultad para reasignar el presupuesto universitario hacia las escuelas primarias es aun peor, dado que los estudiantes universitarios –muchas veces en colusión con el cuerpo docente– se destacan por crear trastornos civiles que tienen un fuerte impacto en la actitud negociadora del gobierno, lo que conduce a una continuación de la desproporción de los fondos que van a las universidades.

Los proveedores de fondos y los prestadores recomiendan constantemente la transferencia de los recursos desde el nivel terciario al nivel primario; algunos incluso señalan que se trata de una tarea difícil, pero aún no existe consenso acerca de la manera de hacerlo. Birdsall y James (1990) señalan algunos elementos claves de una estrategia, indicando que los posibles ganadores de la transferencia de recursos, específicamente los alumnos de las escuelas primarias y sus familias, recibirían muy pocos beneficios privados debido al alto contenido de bienes públicos de la educación básica. Al contrario de lo que ocurre con la educación primaria, la educación universitaria tiene un alto contenido de bienes privados, lo que sugiere que un reducido número de posibles perdedores –específicamente los estudiantes universitarios– enfrentarían considerables pérdidas *per cápita* como resultado de la transferencia de recursos.

Claramente, para que la transferencia tenga éxito, se debe abordar esta economía política de la misma manera en que se abordan los problemas con grupos bien afianzados que negocian una renta: utilizando información “de mercado” y marketing social para difundir información acerca de los ganadores y perdedores (tanto en términos de los beneficios privados como sociales) con el fin de generar suficiente apoyo político entre los participantes de manera de permitir la transferencia de fondos desde el nivel terciario al nivel primario con un bajo costo político.

Cuadro 5
Índice de gastos de educación por alumno para los países seleccionados (1990)

País	Educación secundaria a primaria	Educación terciaria a primaria	Educación terciaria a secundaria
Argentina	1.3: 1	1.9: 1	1.4: 1
Bolivia	1.1: 1	3.9: 1	3.5: 1
Brasil	1.2: 1	10.0: 1	8.5: 1
Chile	0.9: 1	2.9: 1	3.2: 1
Colombia	1.6: 1	6.0: 1	3.6: 1
Ecuador	1.8: 1	3.2: 1	1.7: 1
Honduras	1.8: 1	7.9: 1	4.5: 1
Nicaragua *	1.1: 1	14.0: 1	15.0: 1

Fuente: Progreso Económico y Social en América Latina, BID, 1996 (p. 332). (*) Arcia, 1997.

Se requieren varios años para que un enfoque como éste cobre efecto, pero es algo que se aplica regularmente en las democracias maduras; basta fijarse en el caso de la privatización de las compañías de propiedad estatal de América Latina, que ha tomado alrededor de 10 años para que la opinión pública se acostumbre a la idea. El principal problema en esta área es la escasa capacidad de gestión de los ministerios de educación en el desarrollo de estas campañas. Este obstáculo sugiere que este tipo de campaña debe ser abordada por los inversionistas interesados fuera del gobierno o por instituciones percibidas como entidades que trabajan en el interés público y con un alto poder de convocatoria (Vegas, 1993).

Algunas de las fallas en la información que ocasionan el actual desequilibrio son:

- gran incapacidad del gobierno de entregar y difundir información básica acerca de los costos públicos y privados de la educación universitaria en relación con los beneficios económicos y sociales. En algunos casos, la búsqueda de credenciales por parte de los gremios de profesores conduce a menudo a la

creación y mantenimiento de departamentos universitarios que no son otra cosa que "fábricas de diplomas". En otros casos, la falta de información con respecto al costo-beneficio genera una sobreoferta de algunas carreras, lo que implica un costo social muy alto y la escasez de habilidades con una alta remuneración y un bajo costo de capacitación;

- carencia de información acerca de la falta de equidad en la obtención de subsidios universitarios. En Nicaragua, el 40% del subsidio universitario es obtenido por los estudiantes que se encuentran en el percentil 30 superior de la distribución del ingreso y sólo el 10% del subsidio universitario es obtenido por los estudiantes que se encuentran en el percentil 30 inferior de la distribución del ingreso.⁴⁵ En Ecuador, el 46% del subsidio corresponde a los estudiantes del 6% superior de la distribución del ingreso, en tanto que el 10% corresponde a los estudiantes que están bajo el percentil 57% de la distribución del ingreso (Arcia y otros, 1995).

En el Cuadro 6, se ilustran las desigualdades presupuestarias, comparando el porcentaje del presupuesto para educación asignado a cada nivel con el de todos los estudiantes que se encuentran actualmente en dicho nivel. Argentina y Venezuela asignan más del 40% del presupuesto al alumnado de educación terciaria, que sólo corresponde al 12% de todos los estudiantes del sistema educacional. Bolivia y, en cierta medida, Chile tienden a asignar los fondos de acuerdo con el tamaño del alumnado en cada nivel.

A partir de lo anterior, se puede sostener que parte del problema que los gobiernos enfrentan al tratar de lograr la transferencia de recursos desde las universidades a las escuelas primarias es que ellos no se han preocupado de generar y difundir el tipo de información necesaria para permitir que los inversionistas en el área de la educación pidan cuentas al sector universitario.

Estos desequilibrios netos podrían revertirse hoy día, pero sin una corrección de la falla detectada en el rol del gobierno es muy probable que vuelvan a producirse en el futuro próximo. Este análisis sugiere que debiera destinarse una parte del aumento de la inversión en la educación básica al desarrollo e implementación de una estrategia de información que corrija los errores de mercado y de política que sustentan las inadecuadas asignaciones presupuestarias actuales.

⁴⁵ Este cálculo se hizo utilizando el Estudio de Medición de los Estándares de Vida de 1993 para Nicaragua.

Cuadro 6
Equidad presupuestaria para educación en los países seleccionados
(Porcentajes)

País	Alumnos de primaria	Presupuesto educacional para primaria	Alumnos de secundaria	Presupuesto educacional para secundaria	Estudiantes en toda la educación terciaria	Presupuesto educacional para terciaria
Argentina, 1991	59.9	3.4*	37.2	44.9*	12.9	46.7*
Bolivia, 1989	78.5	73.7	13.3	13.5	8.2	2.9
Brasil, 1992	89.3	48.8**	11.4	6.9**	4.3	25.6**
Chile, 1993	67.9	48.6	21.4	13.4	10.8	21.0
Colombia, 1992	58.6	43.6	34.8	37.3	6.6	19.1
Ecuador, 1992	66.1	32.1	27.1	33.7	6.9	22.7
México, 1993	63.5	30.8	30.6	25.9	6.0	13.7
Venezuela, 1990	83.0	20.2	5.8	4.5	11.3	40.7

Fuente: UNESCO, 1995; (*) datos para Argentina en 1990, (**) datos para Brasil en 1989.

Nota: Los porcentajes de los gastos presupuestarios no suman 100 debido a fondos no asignados.

*Descentralización con recuperación de costos:
 Impuestos regresivos con cualquier otro nombre*

La última recomendación comúnmente hecha para mejorar el financiamiento de la educación básica es la descentralización. En un sistema descentralizado, el argumento en favor de la recuperación de los costos se basa en dos premisas: en primer lugar, que no hay dinero y, por lo tanto, los padres tienen que aportar más; en segundo lugar, que el financiamiento privado en los sistemas descentralizados permite mayor propiedad y, por lo tanto, ofrece un clima más propicio para la rendición de cuentas (Bray, 1996). Estos argumentos son válidos siempre que las cantidades absolutas involucradas no se conviertan en una carga para las familias pobres. Sin embargo, la evidencia empírica indica que las diferencias en los gastos privados entre las familias pobres y las no pobres pueden mostrar algunas tendencias regresivas.⁴⁶ Henschel y Lanjouw (1996) muestran que las más pobres de Ecuador con niños que asisten a las escuelas públicas asignan entre un 4% y un 5% de sus gastos totales a educación, principalmente para pagar el transporte, los uniformes, los libros y los materiales solicitados por el colegio. Las familias no

⁴⁶ Dos excepciones bien fundamentadas son Colombia (Molina, Alviar y Polanía, 1993; Chiappe, 1996) y Guyana (Tsang, 1996), cuyos sistemas son levemente progresivos en términos de los aportes de las familias y del establecimiento de un escalonamiento geográfico.

pobres con niños que asisten a las escuelas públicas asignan aproximadamente el 1.5% de sus gastos totales por los mismos conceptos.

Si bien se acepta que se requiere algún porcentaje de pago privado, mientras más próximo a los padres se vuelve el sistema escolar también se hace más caro, según lo ejemplificado por el experimento de autonomía de las escuelas que se está llevando a cabo en Nicaragua (King y otros, 1996). Una vez que se ha cruzado un determinado umbral, el número de alumnos matriculados baja. En Nicaragua, por ejemplo, este umbral parece ser el quinto grado, en el cual el costo de los textos de estudio y los materiales se duplica y los niños ya tienen edad suficiente como para retirarse de la escuela para trabajar (Gargiulo y Crouch, 1995).

Una diferencia clave en el enfoque a este umbral es la sutil distinción que debe hacerse entre la participación en el financiamiento y la recuperación de los costos. La participación en los costos es el resultado de una reducción efectiva de la asignación pública, en tanto que la recuperación de los costos es una variante de las matrículas pagadas por los usuarios. Las matrículas pagadas por los usuarios pueden ser sometidas a seguimiento, ordenadas en una escala y reguladas en función de las diferentes capacidades de pago. Por otra parte, la participación en los costos es, mera y simplemente, inherentemente regresiva, debido a que consiste más bien en una renuncia del Estado a su responsabilidad financiera. Los padres son quienes deben pagar la cuenta, sin mucho esfuerzo por clasificarlos en una escala de acuerdo con su capacidad de pago. Si bien esta distinción es crucial para asegurar la propiedad y la facultad de toma de decisiones por parte de los padres en los sistemas descentralizados, no hay muchos antecedentes de este tipo de distinción por parte de los prestatarios o prestadores.

Existe aun otra confusión entre la recuperación de los costos como política y los temas morales de la propiedad. Si los padres de los alumnos de las escuelas primarias tienen menos participación real que los estudiantes universitarios y los proveedores de fondos y los prestadores recomiendan tanto una transferencia de fondos desde la educación terciaria a la educación primaria como una recuperación de los costos, será mayor la probabilidad de que los gobiernos utilicen el tema moral de la propiedad y establezcan políticas de "participación en los costos", en lugar de enfrentar la ira de los estudiantes universitarios. La política de recuperación de los costos se convierte entonces en un mecanismo conveniente para justificar la continuación de la falta de equidad estructural existente en la actualidad. El significado de esto en términos del financiamiento de la educación es que, en la secuencia de políticas orientadas a aumentar los recursos financieros en la educación básica, la recuperación de los costos debe implementarse —por razones de equidad— después de la transferencia de fondos desde la educación terciaria a la educación primaria.

RELACIONAR LA RESPONSABILIDAD CON EL FINANCIAMIENTO

Sin temor a exagerar, se puede señalar que pocos ministerios de educación conocen el alcance de sus necesidades de financiamiento público, debido a que se encuentran amarrados por el énfasis que colocan en los sueldos de los profesores –y no en la población estudiantil ni el costo unitario por escuela–, la falta de un sistema de evaluación de los insumos –tal como los módulos de capacitación docente o los diferentes métodos pedagógicos– y la falta de una medición del rendimiento de los estudiantes. Aun más, si la mayoría de los ministerios se confían en la inercia inherente a los procedimientos de confección de los presupuestos públicos tradicionales impuestos por los ministerios de hacienda, las necesidades financieras son equivalentes a la suma del aumento –disminución– anual del presupuesto educacional, más las cantidades identificadas por los proyectos con financiamiento externo.

Por lo tanto, cualquier aumento en el financiamiento educacional inevitablemente está destinado a ser mal asignado. Para comenzar a solucionar esta situación, el financiamiento externo y la asistencia por parte de prestadores y proveedores de fondos debieran dar énfasis al establecimiento de sistemas de rendición de cuentas basados en múltiples factores, algunos de los cuales pueden actuar en forma simultánea o en secuencia, dependiendo del país. Entre los más importantes, se encuentran los siguientes:

Un sistema para medir e informar el resultado de los alumnos en las pruebas de rendimiento

Las pruebas de rendimiento tienden a provocar reacciones adversas, debido a que generan la sensación de una responsabilidad mal orientada y de que sus resultados sólo se utilizarán en forma punitiva o serán mal interpretados en detrimento de las poblaciones más pobres o en situación más desventajosa. Además, existe preocupación en el sentido de que los profesores se verán obligados a enseñar con miras a la prueba o permitir irregularidades con el fin de demostrar un buen rendimiento por parte de los alumnos (Wolf, Schiefelbein y Valenzuela, 1995). En primer lugar, una prueba bien diseñada debiera medir lo que el profesor debe enseñar. Por lo tanto, si los profesores enseñan la habilidad que se evaluará en la prueba, tanto mejor. En segundo lugar, las pruebas de rendimiento pueden ser utilizadas para establecer puntos de referencia a nivel de las escuelas, en los cuales lo que importe sea el progreso en el puntaje en la prueba a través de los años, como si la escuela estuviera en una competencia contra sí misma. Las dudas que los profesores pudieran tener con respecto a un trato injusto debido a bajos resultados en la prueba se disipan si lo que cuenta es el progreso, en lugar de una puntuación absoluta.

En Carolina del Norte, el sistema que se está aplicando en algunos condados informa los resultados de la prueba y los puntajes esperados de acuerdo con el contexto socioeconómico del curso (Sanford, 1995). Como consecuencia, los padres y profesores pueden supervisar el avance en el aprendizaje independientemente de los valores absolutos de los puntajes de la prueba. Así, una escuela con un buen presupuesto y un alumnado compuesto de niños de condiciones socioeconómicas muy favorables puede perfectamente bien mostrar un puntaje en matemáticas de 75 en la prueba y un puntaje esperado de 80, en tanto que una escuela pobre con niños en situación desventajosa puede mostrar un puntaje en matemáticas de 45 en la prueba con un puntaje esperado de 42. En el primer caso, la escuela de buena situación económica tendría que explicar la pérdida efectiva, en tanto que la pobre podría ser recompensada por el buen resultado obtenido. No es necesario decir que al año siguiente los puntajes esperados cambiarían, en atención a los resultados obtenidos el año anterior.

Como en el caso de muchas herramientas de evaluación, las pruebas estandarizadas y los puntajes de las pruebas pueden ser mal utilizados. Sin embargo, las posibles distorsiones debido al mal uso son despreciables en comparación con las distorsiones ocasionadas por la ausencia de un mecanismo de rendición de cuentas, dado que el mal uso de una prueba generalmente es algo esporádico en tanto que los efectos negativos de un sistema en el cual nadie responde afectan a todo el sistema.

Establecimiento de una política de información a los padres

Los sistemas de escuelas públicas de América Latina han sido hábiles para mantener a los padres a distancia. La participación de los padres en los sistemas centralizados generalmente está relegada a funciones de tipo ceremonial, a una obtención de fondos menor o al tratamiento de temas no pedagógicos. Como consecuencia, a través de los años los padres parecen haber desarrollado un conjunto de expectativas entre las que se incluye el hecho de que las escuelas deben desempeñar un amplio rol en la educación de sus hijos, lo que significa que la escuela es la que está completamente a cargo del aprendizaje del niño. No es de sorprender, entonces, que los padres de niños que están en el sistema público parecen no tener ninguna idea acerca del rol que pueden desempeñar en el proceso de aprendizaje. Esta función se deja en manos de los profesores, quienes no tienen que explicar a los padres por qué sus hijos no están aprendiendo. En grupos de estudio conducidos en Guayaquil, Quito y Cuenca, los padres de niños que asistían a las escuelas públicas no esperaban que los profesores les consultaran ni les rindieran cuentas del aprendizaje de sus hijos y los profesores consideraban que los padres no debían estar involucrados, porque solamente obstaculizarían su trabajo.⁴⁷

⁴⁷ Conclusiones de un estudio que está siendo llevado a cabo por la Fundación Ecuador.

El éxito de las escuelas “Fe y Alegría” en el trabajo con los padres en condiciones socioeconómicas similares a los padres de las escuelas públicas sirve para subrayar cuán engañosa es una política en la cual los padres no reciben información acerca del aprendizaje de sus hijos ni se ven involucrados de una manera más determinante en la administración de las escuelas (Navarro y otros, 1996). Se han obtenido resultados positivos similares en las escuelas autónomas de Nicaragua (King y otros, 1996), lo que sugiere que los beneficios potenciales de la mayor participación de los padres son muy grandes y eficaces en términos de costos.

Dichos beneficios son una de las principales razones que explican el impulso en pos de la descentralización, que busca acercar la escuela a sus clientes. Antes de que los sistemas centralizados se hicieran cargo de las escuelas públicas a fines de los años cincuenta y comienzos de los sesenta, muchas comunidades tenían un contrato social entre los padres y los profesores según el cual, a cambio de un buen aprendizaje, los padres daban a los profesores un rol social prominente en la comunidad. Con la llegada de la centralización y la eliminación de la responsabilidad de los padres, el contrato social se quebró; los profesores pasaron a depender del gremio y del ministerio en términos de su remuneración y ya no debían responder ante los padres. No es de sorprender que el hecho de ser profesor —especialmente en las áreas urbanas— actualmente equivale a tener una baja posición social en la comunidad. Tanto en Ecuador como en Nicaragua, los profesores expresaron su preocupación por su condición social, reconociendo que debía recuperarse el contrato social.

Parte del proceso de recuperación involucra no sólo la descentralización de las decisiones a nivel de la escuela, incluidos aquellos aspectos tales como la forma en que se debe usar el presupuesto y a quién se debe contratar o despedir, sino también la educación gradual de los padres en lo que respecta a su rol en el proceso educacional. Actualmente, no existe ninguna disposición respecto al financiamiento de la capacitación de los padres y los profesores para que asuman esta especie de sociedad recientemente redescubierta, lo que sugiere poderosamente que los proveedores de fondos y los prestadores pueden desempeñar un rol crucial en esta área, ayudando así a recuperar el contrato social que funcionó tan bien en el pasado.

De acuerdo con una política de información a los padres, la secuencia de la reforma de las políticas también exige que el gobierno cumpla su rol de proveer información pública relativa al rendimiento escolar, una de las principales fallas de mercado en el sector social. Ninguna firma ni escuela entregaría información acerca del rendimiento de todo el sistema, debido al eterno problema del suministro privado de bienes públicos. Por lo tanto, son los gobiernos locales y nacionales los que deben financiar el suministro de dicha información. En los sistemas descentralizados y autónomos, en los cuales los padres tienen más poder adquisitivo como consumidores, la única manera en que pueden pedir cuentas es que dispon-

gan de la información adecuada acerca del rendimiento de sus hijos en relación con el resto de la escuela, el rendimiento de la escuela en relación con otras de características similares y el rendimiento del sistema en comparación con sí mismo. Los profesores se quejan de que la educación no es como la compra de neumáticos o cebollas, en las cuales pueden usarse criterios objetivos para evaluar la calidad; pero la experiencia de los países desarrollados indica que la medición del desempeño –si bien es una ciencia imperfecta– constituye una buena herramienta para evaluar el trabajo de los profesores y el sistema escolar.

Desde la perspectiva de los profesores, los gremios han tenido mucho éxito en crear un clima de falsa camaradería, en el cual la promoción de criterios de evaluación objetivos se describe como un ataque a la profesión. A este respecto, los gobiernos han sido débiles en señalar la falacia de este argumento dado que, al agrupar a los buenos profesores con gente que aportaría más a la sociedad desde fuera de la profesión docente, los buenos profesores deben soportar el costo inherente de un sistema en el cual los incentivos personales no cuentan.

Dar otra mirada a los estándares de calidad mínimos

En la mayoría de los países, el actual sistema está centrado en el costo del suministro de profesores, dado que sus sueldos consumen la mayor parte del presupuesto. Si se requiere asegurar la sustentabilidad de la asignación de fondos para textos de estudio y materiales escolares, para evaluación y supervisión, y para sistemas de información referentes al rendimiento de las escuelas, la unidad de análisis debe ser la escuela. La consideración del costo por alumno es ilusoria; si el suministro de profesores se incrementa a un ritmo más alto que la entrada de nuevos alumnos al sistema –como ocurre en la mayoría de los países–, se puede demostrar que las inversiones en educación están aumentando, aun cuando la evidencia empírica muestre que el coeficiente profesor-alumno tiene poco impacto en el aprendizaje. Además, si los sueldos de los profesores aumentan en el anterior escenario, las cifras pueden resultar engañosas: los gastos por alumno subirán, aun cuando lo que se haya hecho sea crear un cambio de dirección en sentido ascendente en la curva de costos de la función de producción.

Por lo tanto, volviendo al tema de la secuencia de políticas, ya es tiempo de extender el concepto de estándares de calidad mínimos en los sistemas descentralizados con el fin de asignar el aumento de la inversión al conjunto de insumos adecuado. En este marco, se debe plantear la siguiente pregunta: “¿Qué es una buena escuela?”. A partir de la evidencia disponible de Colombia (Escuela Nueva), Chile (Novecientas Escuelas), Venezuela (Fe y Alegría) y otros experimentos en sistemas de escuelas públicas o semi-públicas, se puede determinar que una buena escuela comienza con el aprendizaje de los niños como elemento fundamental y no la infraestructura ni los sueldos de los profesores; además, debe haber

una colaboración entre los padres y los profesores que vaya más allá de las trivialidades, como por ejemplo en aspectos como el uso del presupuesto de las escuelas; se debe contar con una considerable asignación para textos escolares y otros materiales pedagógicos y deben existir sistemas de evaluación (formales e informales), seguimiento, evaluación de los alumnos e información a los padres. En pocas palabras, estas escuelas son más responsables ante los padres que el resto de las escuelas públicas.

En consecuencia, la pregunta clave que se debe hacer es: "¿Se encuentra en crisis la educación pública debido a un bajo financiamiento público o es el bajo financiamiento público la consecuencia final de una crisis en la educación?" Volviendo a los argumentos de economía política planteados por Birdsall y James (1990), la actual crisis de financiamiento de la educación también puede ser consecuencia de la sostenida erosión del apoyo público al actual sistema escolar. Si los presupuestos para educación son finitos y las universidades están prestas a reclamar su parte del presupuesto, la educación pública se encuentra sin defensores en la arena política. Sólo si la educación pública es capaz de rendir cuentas puede hacer una reivindicación válida en la mesa de definición de políticas.

COMENTARIOS FINALES Y PREGUNTAS PENDIENTES

La principal conclusión de este estudio es que la inversión en las recomendaciones típicas hechas por los analistas sólo se traducirá en reformas sustentables si el sistema de educación pública comienza a rendir cuentas. La rendición de cuentas aporta un mayor nivel de competencia al sistema y, con ello, una mayor calidad y mejores resultados en términos de aprendizaje. Si se implementan los incentivos personales adecuados, incluida la introducción de un sistema de medición del desempeño –tanto para los profesores como para los alumnos– y un correspondiente sistema de recompensas, el sistema de educación pública puede volverse más eficaz.

Lo anterior sugiere que en la determinación de las necesidades de financiamiento del sistema es importante establecer a dónde se asignan los fondos (sugerencia: libros de texto y materiales y capacitación docente). Sin embargo, para que los presupuestos educacionales cubran la proporción de estas inversiones año tras año, es preciso establecer una secuencia de políticas educacionales que incluya, en primer lugar, aquellas políticas orientadas al establecimiento de mecanismos de medición del rendimiento de los alumnos y el desempeño de los profesores, seguidos de políticas de descentralización, el establecimiento de mecanismos de capacitación e información a los padres acerca del rendimiento de los alumnos y el desempeño de la escuela y el diseño de sistemas de remuneraciones basadas en el desempeño de los profesores. Estas tareas son suficientemente difíciles, pero son

más concretas y fáciles de abordar que simplemente pedirle al sistema que aumente su eficiencia antes de pedir más dinero.

A pesar de lo que se ha dicho aquí acerca de la sustentabilidad de las inversiones bajo las reglas anteriormente mencionadas, aún quedan muchas preguntas por responder. La primera se relaciona con la capacidad de gestión de las escuelas públicas. En un sistema que incluya la rendición de cuentas, ¿Cómo se utilizan los incentivos de mercado para mejorar la administración de las escuelas públicas? ¿Quién enseña a los padres a pedir cuentas? ¿Quién supervisa el proceso de capacitación y evalúa su éxito o fracaso? ¿Quién otorga participación a los padres en el período de transición? ¿Cuál es la mejor forma de diseñar un sistema de rendición de cuentas? ¿A través de un consenso? ¿Un consenso entre quiénes? Estas preguntas implican un rol fundamental de los proveedores de fondos y los prestadores, puesto que no pueden dejarse en manos de los gobiernos, que no cuentan con los fondos ni los medios para responderlas.

Apéndice
Cálculos para los datos de 1993 del Cuadro 1: Costo unitario primario
(US\$ 1990 constantes)

Total gastos de educación (US\$ 1990 con.)	Proporción del total gastado en primaria	Gasto total en educación primaria (US\$ 1990 con.)	Nº de alumnos matriculados en primaria en 1990	Costo unitario de primaria (US\$ 1990 con.)		
Bolivia 136 476 941 1990 fuente: Gasto	0.737	100 583 506	1 278 775 fuente: UNESCO	79		
Ejecutivo						
Brasil 20 100 000 000 1993 fuente: Hecht (1995)	0.402	8 080 200 000	28 943 619 fuente: UNESCO	279		
Gasto total en educación primaria (pesos 1996 con.)	Nº de alumnos matriculados en primaria en 1993	Costo unitario de primaria (pesos 1996 con.)	Tipo de cambio \$/peso 1996	Costo unitario de primaria (US\$ 1996 con.)	Deflactor PIB 1990/Deflactor PIB 1996	Costo unitario de primaria (US\$ 1990 con.)
Colombia 1.655 297 000 000 1993 fuente: Chiappe (1996)	5 372 903 fuente: BID	308 082	0.001 fuente: Olsen & Assoc.	308	0.84 fuente: Presup. AF97 Gov. de U.S.A.	259
Costo unitario de primaria (sucres corr. 1993)	Tipo de cambio \$/sucre 1993	Costo unitario de primaria (US\$ corr. 1993.)	Deflactor PIB 1990/Deflactor PIB 1993	Costo unitario de primaria (US\$ 1990 con.)		
Ecuador 154.597.45 1993 fuente: Pfister (1996)	0.00051 fuente: Olsen & Assoc.	79	0.91 fuente: Presup. AF97 Gov. de U.S.A.	72		
Costo unitario de primaria (nuevos pesos corr. 1993)	Tipo de cambio \$/peso 1993	Costo unitario de primaria (US\$ corr. 1993)	Deflactor PIB 1990/Deflactor PIB 1993	Costo unitario de primaria (US\$ 1990 con.)		
México 1 482.72 1993 fuente: SEP	0.32 fuente: Olsen & Assoc.	474	0.91 fuente: Presup. AF97 Gov. de U.S.A.	432		
Costo unitario de primaria (US\$ corr. 1995)	Deflactor PIB 1990/Deflactor PIB 1995	Costo unitario de primaria (US\$ 1990 con.)				
Venezuela 160 1993 fuente: Navarro (1996)	0.88 fuente: Presup. AF97 Gov. de U.S.A.	141				

REFERENCIAS

- ARCIA, G. 1997. "El programa de inversión pública en educación y en inversión social de Nicaragua, 1996." Consulting Report, LADCN, Banco Mundial.
- ARCIA, GUSTAVO Y ANGEL SALTOS. 1995. *Análisis de la Crisis Educativa en Ecuador: Bases para un Consenso*. Research Triangle Institute, Carolina del Norte y Fundación Ecuador, Quito.
- ARCIA, G., L.A. CROUCH, H. LANDAUER, A. SALTOS Y X. ESPINEL. 1995. "Resolviendo la crisis educativa en Ecuador: ¿qué vamos a hacer?", Research Triangle Institute, Carolina del Norte y Fundación Ecuador, Quito.
- ARCIA, G., M. QUISPE-AGNOLI Y C. GARGIULO. 1994. *Recuperación de Costos para la Capacitación de Maestros y la Producción y Distribución de Material Educativo.*, Research Triangle Institute, Carolina del Norte.
- ARNOVE, R. 1995. "Education as Contested Terrain in Nicaragua". *Comparative Education Review*, Vol. 39, Nº.1.
- BANCO CENTRAL DE ECUADOR. 1996. *Inversión en Educación: Tema con Implicaciones de Política Económica*. Dirección General de Estudios. Notas Técnicas 34.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. 1996. *Economic and Social Progress in Latin America: 1996. Report. Special Section: Making Social Services Work*. Johns Hopkins University Press.
- BANCO MUNDIAL. 1994. *Private Sector and Social Services in Brazil: Who Pays, Who Regulates*. Report Nº. 13205-BR. Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- BEHRMAN, J.R., N. BIRDSALL Y R. KAPLAN. (1996). "The Quality of Schooling and Labor Market Outcomes". Capítulo 8 de Birdsall, Nancy y Richard H. Sabot, (Eds). *Opportunity Foregone: Education in Brazil*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C. Johns Hopkins University Press.
- BIRDSALL, N. Y E. JAMES. 1990. *Efficiency in Social Spending: How and Why Governments Misbehave*. Policy Research and External Affairs, Working Papers 274. Washington D.C., Banco Mundial.
- BIRDSALL, N. Y R.H. SABOT. (Eds) 1996. *Opportunity Foregone: Education in Brazil*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C., Johns Hopkins University Press.
- BRAY, M. 1996. *Decentralization of Education: Community Financing*. Directions in Development. Washington D.C., Banco Mundial.
- CASTRO, C. DE MOURA, S. DANTAS PINTO GUIMARAES, J.B. ARAUJO E OLIVEIRA Y S. COSTA RIBEIRO. 1996. "Dealing with Poor Students" Capítulo 17 de Birdsall, Nancy y Richard H. Sabot, 1996. *Opportunity Foregone: Education in Brazil*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C., Johns Hopkins University Press.
- CHIAPPE, C. 1996. *Financiamiento del Sector de Educación Básica*. Preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo.
- CROUCH, L.A. 1995. *Financing Secondary Expansion in Latin America: An Estimation of Magnitudes Required, and Private and Decentralized Options*. Preparado para el seminario internacional del Banco Mundial, sobre educación secundaria en Europa y América Latina.
- FIERRO-RENOY, V. 1996. "Inversión en Educación: Tema con Implicaciones de Política Económica." Nota Técnica Nº. 34, Dirección General de Estudios, Banco Central del Ecuador, Quito, Ecuador.
-

- GARGIULO, C., Y L.A. CROUCH. 1994. *Nicaragua. Escolaridad, Repetición y Deserción Escolar. Resultados de una Encuesta Nacional*. Center for International Development, Research Triangle Institute, Carolina del Norte.
- GERSHBERG, A.I. 1995. "Fiscal Decentralization and Intergovernmental Relations: An Analysis of Federal Versus State Education Finance in Mexico." *Review of Urban and Regional Development Studies* 7.
- _____. 1996. *Decentralization and Recentralization: Lessons from the Social Sectors in Mexico and Central America (borrador)*. Informe consultivo preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo.
- HANUSHEK, E.A., J.B. GOMES-NETO Y R.W. HARBISON. 1996. "Efficiency-Enhancing Investments in School Quality." Capítulo 14 de Birdsall, Nancy y Richard H. Sabot, 1996. *Opportunity Foregone: Education in Brazil*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C., Johns Hopkins University Press.
- HARBISON, R.W. Y E.A. HANUSHEK. 1992. *Educational Performance of the Poor: Lessons from Rural Northeast Brazil*. Washington D.C., Banco Mundial. Oxford University Press.
- HECHT, R. 1995. *Brazil: Policies to Improve the Financing of Education*. Human Resources Division. Country Department I, Latin America and the Caribbean Regional Office. Washington D.C., Banco Mundial.
- HENTSCHEL, J., Y P. LANJOUW. 1996. "Poverty Profile." Working Paper N°. 1 en : Banco Mundial, 1996. *Ecuador Poverty Report. A World Bank Country Study*. Banco Mundial, Washington D.C.
- JAMES, E. 1991. *Private Finance and Management of Education in Developing Countries: Major Policy and Research Issues*. Issues and Methodologies in Educational Development. Series 5. Instituto Internacional para la Educación y la Planificación. UNESCO.
- JAMES, E., C.A. PRIMO BRAGA Y PAULI DE TARSA AFONSO DE ANDRE. 1996. "Private Education and Public Regulation." Capítulo 16 de Birdsall, Nancy y Richard H. Sabot, 1996. *Opportunity Foregone: Education in Brazil*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C.: Johns Hopkins University Press.
- JIMÉNEZ, E., M. LOCKHEED Y V. PAQUEO. 1991. "The Relative Efficiency Of Private and Public Schools in Developing Countries." *The World Bank Research Observer*, 6 (2).
- JIMÉNEZ, E. Y M. LOCKHEED. 1995. *Public and Private Secondary Education in Developing Countries: A Comparative Study*. Washington D.C. : Banco Mundial.
- JIMÉNEZ, E. 1987. *Pricing Policy in the Social Sectors: Cost Recovery for Education and Health in Developing Countries*. Washington D.C. : Banco Mundial. The Johns Hopkins University Press.
- JIMÉNEZ, E., M. LOCKHEED Y N. WATTANAWAHA. 1988. "The Relative Efficiency of Private and Public Schools: The Case of Thailand", *The World Bank Review*, 2 (2) Lockheed, Marlaine E. y Adriaan M. Vespoor, 1991. *Improving Primary Education in Developing Countries*. Washington D.C.: Banco Mundial, Oxford University Press.
- LOCKHEED, M., Y Q. ZHAO. 1992. "The Empty Opportunity: Local Control of Secondary Schools and Student Achievement in the Philippines", Population and Human Resources Department Working paper N°. WPS 825, Banco Mundial, Washington D.C.
- LONDOÑO DE LA C, J.L. 1995. *Pobreza, Desigualdad, Política Social y Democracia*, Conferencia Anual del Banco Mundial para el Desarrollo en América Latina y el Caribe.
- MONGE, P., C. HAROLD Y G. ARCIA. 1996. "Hacia el Suministro Privado de la Educación Fiscal: El Caso de las Escuelas *Fe* y *Alegría* en Guayaquil." Fundación Ecuador,

- Guayaquil, y Center for International Development, Research Triangle Institute, Carolina del Norte.
- MULCAHY-DUNN, A. Y G. ARCIA. 1996. "An Overview of Teacher's Salaries and Living Standards in Ecuador." Staff Working Paper, Center for International Development, Research Triangle Institute, Carolina del Norte.
- NAVARRO, J.C. 1996. *Financiamiento del Sector Educación Básica*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- PIRAS, C. 1997. Work in progress on teacher's salaries in selected countries. Office of the Chief Economist, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- PFISTER, E. 1996. *Financiamiento y Gestión del Sector Educativo en Ecuador*. Quito, Ecuador.
- PLANK, D.N. 1996. *The Means of Our Salvation: Public Education in Brazil, 1930-1995*. Westview Press, Inc.
- PLANK, D.N., J.A. SOBRINHO Y ANTONIO CARLOS DA RESSURREICAO XAVIER. 1996. "Why Brazil Lags Behind in Educational Development." Capítulo 4, de Birdsall, Nancy y Richard H. Sabot (Eds). 1996. *Opportunity Foregone: Education in Brazil*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C. Johns Hopkins University Press.
- PSACHAROPOULOS, G., J.-P. TAN, Y E. JIMENEZ. 1986. *Financing Education in Developing Countries: An Exploration of Policy Options*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- PSACHAROPOULOS, G., J. VALENZUELA Y M. ARENDS. 1993. *Teachers' Salaries in Latin America: A Comparative Analysis*. Policy Research, Working Papers 1086, Education and Employment. Washington D.C.: Banco Mundial.
- SANFORD, E.E. 1996. "End-of-Grade Test. Reading Comprehension, Mathematics." Technical Report 1, North Carolina Department of Public Instruction.
- SANGUINETTY, J.A. 1992. *Educational Crisis in Latin America: The Financial Constraint and the Dilemma of Quality versus Coverage*. Education and Human Resources Technical Services Project, Academy for Educational Development, Washington D.C.
- TSANG, M.C. 1996. *The Finance of Education in Guyana: Issues and Strategies*. Preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. 1994. *Cost Analysis of Educational Inclusion of Marginalized Populations*, Fundamentals of Education Planning - 48, UNESCO: International Institute of Education Planning, París.
-

Financiamiento de la educación en Chile

*Pablo González**

Este artículo revisa los principales hechos relacionados con el sistema de financiamiento del sistema escolar chileno en los últimos veinte años. En este período se produjeron cambios dramáticos como la reforma de inicios de la década de los ochenta, revisada en la primera sección, cuyas virtudes y defectos son aún poco comprendidos fuera de ambientes académicos restringidos. La segunda sección se inicia revisando las dos fuentes de dudas en torno del sistema de subvenciones, distinguiendo las de origen corporativo-ideológico de los problemas técnicos generados a partir de las características intrínsecas de la demanda y la oferta de educación, en gran medida derivados de los problemas de información que afectan este "bien público". El resto de la sección está dedicada a revisar estos problemas y las fórmulas que se han planteado para ir superándolos, especialmente a partir de 1994. En una tercera sección se presenta la evolución de algunas variables agregadas seleccionadas respecto al sistema escolar.

Con el traspaso de los establecimientos fiscales a los municipios, los docentes de ese sector dejan de ser empleados públicos y comienzan a regirse por el Código del Trabajo. Los cambios en la regulación laboral que rige a los docentes entre el

* Pablo González. Economista, Director Ejecutivo del Fondo para el Estudio de las Políticas Públicas de la Universidad de Chile.

año 1990 y el presente son el objeto de la sección siguiente, para posteriormente revisar un cambio que ha despertado controversia, el sistema de financiamiento compartido, que permite al sostenedor cobrar a las familias manteniendo el aporte fiscal con un pequeño descuento. El artículo termina con algunas conclusiones.

Finalmente es necesario recalcar que nos hemos concentrado sólo en los aspectos relativos a la gestión y el financiamiento del sistema escolar, dejando de lado los temas relativos tanto a las políticas educativas propiamente tales como al sistema de educación superior.

LA “DESCONCENTRACIÓN” DE LOS 80

La década de los ochenta se inició con una reforma de gran envergadura en la administración y el sistema de financiamiento de la educación en Chile. El contexto era un régimen de facto, donde todos los poderes del Estado estaban concentrados en una junta de gobierno y donde el equipo económico tenía el respaldo político suficiente –gracias a un efímero período de expansión y control de la inflación– como para realizar reformas en distintos sectores del aparato público. Fue así como, en educación, los cambios se gestaron desde el ministerio de Hacienda y la Oficina de Planificación Nacional, respondiendo a un diagnóstico de baja calidad y eficiencia, acompañadas de niveles de cobertura razonables y crecientes en la enseñanza media. Se trataba, por tanto, de generar una institucionalidad con los incentivos adecuados para que mejorase la calidad del servicio y la eficiencia en el uso de los recursos.

La fórmula implantada tiene antecedente directo en las ideas de Friedman (1962). El mecanismo de financiamiento busca generar un mercado de educación con demandantes que pueden elegir a qué oferente “comprar” sus servicios, con libre entrada y salida de proveedores y libre competencia entre sectores público y privado, con o sin fines de lucro. Esta reforma tuvo dos ejes centrales:

- El traspaso de la administración de los establecimientos fiscales a los municipios y, en el caso de algunos liceos técnico-profesionales, a corporaciones empresariales, en un proceso gradual que se inició en el año 1981 y terminó en el año 1987;
- La ley de subvenciones, que estableció desde 1981 un pago por alumno que asiste a clases en los establecimientos subvencionados, diferenciado por nivel y modalidad de enseñanza. A este pago podían acceder todos los “sostenedores” de establecimientos educacionales que acreditaran el cumplimiento de ciertos requisitos genéricos establecidos por el Ministerio de Educación.

Los fundamentos conceptuales de estos importantes cambios tienen su raíz en la lógica económica utilitarista. Se enfrenta el problema de la baja calidad del sistema educativo alterando la “organización industrial” del sistema y los incenti-

vos prevalecientes para los proveedores del servicio. Al haber libre acceso⁴⁸ y financiamiento en términos similares independientemente de la propiedad del establecimiento, se instaura un régimen de libre competencia por la provisión del servicio educacional. El supuesto fundamental es que las familias escogerían establecimiento educacional en forma racional y que la variable principal en la cual basarían sus decisiones sería la calidad de la educación impartida por cada uno de estos establecimientos. Al no haber varianza de precios, la competencia entre las distintas unidades educativas debía centrarse en el mejoramiento de la calidad del servicio educacional entregado. Interesados en atraer un mayor número de alumnos a sus aulas, lo que puede lograrse mejorando la asistencia o aumentando la matrícula, los establecimientos deberían preocuparse de hacer el mejor uso posible de sus recursos (humanos, físicos y financieros) para maximizar la calidad de la educación impartida. En el sistema de subvenciones los establecimientos no sólo deberían preocuparse que los alumnos se inscriban, lo que ya es virtuoso, sino además de que una vez inscritos, asistan a clases. En contrapartida, en el sistema tradicional ambos incentivos están ausentes, ya que atraer más alumnos sólo significa más trabajo para los maestros.

El sistema escolar mejoraría siguiendo un proceso de selección darwinista. No sólo cada establecimiento tendría los incentivos a mejorar su calidad y hacer el mejor uso posible de sus recursos, sino que las unidades de mejor calidad o que se adapten más rápido a las demandas de la gente crecerían y las que lo hiciesen más mal (o menos bien), perderían alumnos, verían reducirse sus ingresos y tenderían a desaparecer.

El sistema de subvenciones genera también un incentivo a preocuparse de las preferencias y necesidades de las familias. Interesadas por atraer y mantener a los alumnos en sus aulas, los establecimientos educacionales deberán ir respondiendo a lo que quieren las personas, que será necesariamente diverso. La teoría indica que en ambientes suficientemente competitivos, las familias con mayor inclinación hacia el deporte buscarán establecimientos con ese sesgo, es decir con mejores instalaciones para practicarlos, que cuenten con buenos entrenadores, etc. Del mismo modo, las familias con un gusto más marcado por la literatura preferirán establecimientos que cuenten con buenas bibliotecas y con énfasis en el conocimiento y manejo del idioma. Así los establecimientos educacionales se irán especializando en distintos "segmentos del mercado". Estas fuerzas competitivas que llevan a preocuparse por las preferencias y que por consiguiente generan diversi-

⁴⁸ En el sentido económico del término, es decir sujeto a ciertos requisitos fiscalizados por el Ministerio de Educación relacionados con la infraestructura, la disponibilidad de docentes calificados y los planes y programas. En otras palabras, no existen barreras de entrada a la provisión del servicio, lo que evita las conductas monopólicas.

dad, están ausentes en los sistemas de financiamiento tradicionales, donde la tendencia es más bien hacia la reproducción de un patrón nacional común.

En una tercera categoría de beneficios estaría una mayor disposición de las familias a “involucrarse”, tanto en la educación de los niños como en la exigencia que éstas pueden hacer respecto a una buena gestión a las propias escuelas. Los beneficios de lo primero son evidentes y están respaldados por una literatura creciente así como en valores generalmente aceptados, que indican que la responsabilidad primera por la educación reside en el padre y la madre. ¿Por qué este sentido de responsabilidad o la probabilidad de que las familias que la asuman pueden acrecentarse con un sistema de subsidio a la demanda? La teoría del comportamiento racional de los individuos indica que una vez que los apoderados han hecho una inversión en información respecto a educación para realizar una buena elección de establecimiento, los costos marginales de seguir informados se reducen. Al mismo tiempo, en este proceso los apoderados pueden aprender más respecto a su importancia como primeros educadores y su rol en las distintas etapas de la formación del hijo(a). Lo segundo, la exigencia respecto al establecimiento, tiene una fuente similar. Una vez informados respecto a qué es una buena educación y la importancia que ésta tiene para el presente y el futuro de los hijos, los apoderados se preocuparán de lo que está ocurriendo al interior del establecimiento. Dotado de mayores atribuciones como ciudadano, gracias a la creíble amenaza de castigar al proveedor del servicio educacional con el retiro de su hijo(a), podrá exigir buenos resultados, mejor trato, progresos sostenidos, informes periódicos, etc. Se ganaría en lo que los anglosajones denominan *accountability*.

Un cuarto beneficio eventual es que se abre la posibilidad de aprovechar mejor la “disposición a pagar” de las familias, lo que incrementaría el volumen de recursos privados invertidos en el sistema y que está asociada también a la posibilidad de focalizar mejor el gasto público. En la modalidad de sistema de subsidio a la demanda implantada en Chile, esto se ha permitido a partir de 1993, con la ley de financiamiento compartido, que revisaremos más adelante.

Un quinto elemento que se ha destacado es la posibilidad de reducir la burocracia asociada a los sistemas centralizados, burocracia que por sus dimensiones sería escasamente eficiente y difícilmente sujeto del “control social”. Desde la economía política se ha argumentado que los intereses de esta burocracia pueden confluír con los del gremio docente y que, unidos tácitamente, pueden manipular el proceso político en beneficio propio y mejorar sus remuneraciones, sin una contrapartida en una mayor productividad. La solución a este “desperdicio de recursos públicos” consistiría en acercar más la gestión política a las familias que reciben el servicio, las que sí pueden exigir y supervisar resultados, mediante la descentralización o la privatización de la gestión.

Hay otros beneficios, menos destacados en la literatura especializada, quizás por ser más propios de los países de menor desarrollo relativo, que merecen

destacarse. La subvención por alumno distribuye recursos entre los establecimientos en función de un parámetro objetivo y transparente. Las unidades escolares tendrán así recursos proporcionales al real servicio que prestan. En contrapartida, en el sistema tradicional la probable ausencia de parámetros claros para la asignación de recursos puede llevar a que una proporción exagerada de ellos sea invertida en establecimientos relativamente poco eficientes o en aquellos que gozan de una influencia relativamente mayor. En este sentido, no sólo los incentivos sino también la asignación actual de recursos puede mejorarse ostensiblemente, haciendo más eficiente el sistema desde el punto de vista de la "eficiencia externa". Sin embargo, mientras menos eficiente es la asignación de recursos antes del cambio de sistema, más necesario resulta precaver un período de transición que permita que las unidades perjudicadas con el cambio puedan ajustar sus gastos a los menores ingresos. No haber precavido esta posibilidad puede haber agravado la crisis que, como veremos más adelante, afectó prácticamente desde sus inicios al proceso de reforma.

Un último beneficio del cambio de sistema se relaciona con el tratamiento de los procesos de inversión y de incremento de cobertura. Esto, que no tiene importancia en los países desarrollados, donde la cobertura del sistema escolar es cercana al 100% en todos los niveles y donde la población se mantiene relativamente estable, es un factor relevante en el caso de los países en desarrollo, más relevante mientras mayor es la tasa de crecimiento de la población y menor es la cobertura. Con la ley de subvenciones, el Ministerio de Educación ya no tiene que negociar con el de Hacienda, anualmente, el incremento de cobertura del sistema escolar. Se puede discutir una proyección, pero si ésta resulta equivocada, por ejemplo porque la matrícula aumenta más de lo proyectado, la subvención será pagada por la cantidad efectiva de alumnos atendidos, en cumplimiento de una ley. Esto entrega una garantía a los agentes privados que deciden invertir en el sistema, los que de este modo sólo deben asumir el riesgo de no poder captar la cantidad de alumnos que esperaban, pero no el riesgo del precio asociado a esa cantidad. Como también veremos más adelante, esto fue afectado por la crisis económica que llevó a que la subvención promedio por alumno cayera en términos reales, lo que afectó a la inversión privada, que se estancó durante un período importante (lo que también ocurrió con la inversión pública, aunque por razones más directas). La privatización del riesgo de la inversión puede ser una externalidad importante del cambio de sistema de financiamiento. En Chile esto es complementado con un proceso de inversión regional en establecimientos municipales, cuyo origen está radicado en los propios municipios y donde la asignación de recursos depende del gobierno regional. Esta inversión, razonablemente, está menos sujeta al riesgo de construir establecimientos donde éstos no son requeridos, por responder al requerimiento de un agente local que cuenta con mejor información y con incentivos similares a los agentes privados para tomar buenas decisiones.

Finalmente, algunos autores han destacado que presumiblemente estas decisiones no fueron tomadas sólo sobre la base de argumentos técnicos (P.I.I.E., 1984, González y Espinoza, 1993). Existiría también una importante racionalidad política subyacente a la reforma. Con el traspaso de los establecimientos fiscales a los municipios y de sus profesores al Código del Trabajo (que regía las actividades privadas y eliminaba la inamovilidad propia del sector público), así como el fomento de la provisión del servicio por parte del sector privado, se esperaba desarticular el importante poder político que retenía el Colegio de Profesores, una de las pocas organizaciones de escala nacional que contaba aún, pese a años de represión sindical y gremial, con un nivel importante de afiliación.

En el caso del traspaso de 71 establecimientos técnico-profesionales a corporaciones empresariales existen dos beneficios particulares, que en todo caso no justifican por sí solas haberlas aislado del régimen competitivo impuesto por la subvención educacional:

- En primer lugar, la vinculación de este tipo de enseñanza con los gremios empresariales permitiría que la mejor información de éstos respecto a los requerimientos del mercado laboral fuese traducida en las aulas de clases y los talleres en una formación mejor relacionada con las necesidades del aparato productivo;
- En segundo lugar, adjudicar la administración a organizaciones que agrupan al conjunto de empresas de una misma área de actividad permite que se invierta en capital humano que es específico a la actividad económica pero que es general respecto a cada empresa individual. Como es sabido, desde Becker (1965) las empresas individualmente no estarán dispuestas a invertir en este tipo de capital humano, pero sí estarán dispuestas a incurrir en esos costos actuando asociadamente.

Incorporar a estos establecimientos a un régimen distinto de la subvención puede justificarse sobre la base de generar un polo de excelencia en el sector técnico-profesional, que beneficie al resto del sistema en la medida que exista capacidad de transmisión e imitación y para interesar a un sector tradicionalmente resistido dentro de la cultura docente. El tema está en este momento en estudio.

PROBLEMAS PREVISIBLES DE LOS CAMBIOS EN EL FINANCIAMIENTO

Contexto

Si tantas son las virtudes que podrían atribuirse a un sistema de subsidio a la demanda, cabe preguntarse por qué genera –no sólo en Chile sino en todo el mundo– tantas resistencias, al punto que son escasos los países que han adoptado un esquema de financiamiento de este tipo. Hay dos respuestas para esta pregunta

fundamental. La primera es que las virtudes de un sistema de subsidio a la demanda tienen una contrapartida en un conjunto de problemas importantes. Sin embargo, en Chile estos problemas no fueron materia de debate sino hasta avanzada la década de los noventa. Aún hoy persiste una sombra de confusión sobre las bondades y defectos del sistema de financiamiento, probablemente debido a un debate restringido a círculos académicos relativamente cerrados.

Esto nos lleva a la segunda respuesta a nuestra pregunta original. La resistencia al cambio más fuerte tiene una mezcla de elementos ideológicos e intereses corporativos. Los primeros corresponden ya sea a doctrinas estatistas que defienden la oferta estatal de bienes y servicios en general, o a vertientes que sostienen que ésta debe prevalecer tanto respecto a la salud como a la educación para aislarlas de las fuerzas del mercado, por ser derechos humanos básicos. Por otra parte, los intereses corporativos amenazados son los de los trabajadores del sistema escolar, incluyendo la burocracia, que oponen una resistencia similar a la manifestada por la mayoría de los trabajadores sindicalizados de empresas estatales respecto a una eventual privatización.

Esta confluencia de intereses e ideologías está por cierto presente en Chile hoy, con la diferencia que, contrariamente a la mayoría de los países, tendría que operar para revertir el cambio y no para evitar que éste se produzca. Lo primero es más difícil que lo segundo, ya que una vez producido el cambio, con el tiempo se generan otros grupos de interés que buscarán oponerse a la reversión de la situación. Esto, que es más nítido en el caso de las ISAPRES (administradoras privadas del seguro de salud obligatorio) y clínicas privadas o en el de las AFP (administradoras privadas de los fondos de pensiones), es también válido en el caso de la educación privada subvencionada por el Estado y eventualmente también de la educación municipal.

En todo caso, el conflicto se planteó con más dramatismo en los primeros años de la década de los noventa. “La Concertación”, la coalición en el gobierno desde el retorno de la democracia, no modificó las bases del sistema de financiamiento debido a sus virtudes técnicas, pero se hicieron evidentes las importantes diferencias en su seno, no sólo ideológico-corporativas sino incluso respecto a la comprensión del funcionamiento del sistema, diferencias que atraviesan también a la oposición de derecha. Esta tensión generó importantes cambios que pusieron en riesgo la coherencia y el propio funcionamiento del sistema.

La ley 19.070, conocida como Estatuto Docente y aprobada en 1991, es el punto culminante de un enfrentamiento de dos visiones transversales más o menos definidas sobre el mejor modelo de gestión para el sistema escolar. La que tuvo éxito, gracias al respaldo que finalmente le dio el Presidente de la República, estaba en relativa sintonía con el gremio y logró restablecer la estabilidad en el cargo, la negociación salarial centralizada a nivel del conjunto de la actividad y finalmente impedir la posibilidad que operaran fuerzas de mercado en la actividad

laboral de los profesores, todo lo cual fue consagrado a través de la ley 19.070, al menos para el sistema municipal.⁴⁹ Un argumento típico de esta corriente era que la educación es un bien que no debe ser regido por las mismas fuerzas de mercado que actúan en el caso de bienes privados, como el pan, ni tampoco una escuela podía ser gestionada con criterios similares a los de una fábrica de zapatos.⁵⁰

La segunda corriente, más vinculada a la economía y la administración, rescata al menos la descentralización del sistema y el financiamiento por alumno atendido. Sin embargo, se instala en el centro de la gestión de los establecimientos escolares municipales una contradicción: una regulación inflexible del principal gasto (las remuneraciones) sobrepuesta a un financiamiento flexible; y no se logra avanzar, por cuatro años, en la corrección de los verdaderos problemas que generaba el sistema de subsidio a la demanda, los que recién comienzan a abordarse a partir de 1994.

Para mantener un cierto orden argumental, revisaremos primero los problemas técnicos que presenta la implantación de un sistema de financiamiento basado en subsidiar la demanda en educación (es decir, la primera respuesta a la pregunta con que iniciamos esta sección), para posteriormente revisar los añadidos por la crisis económica del sistema durante los ochenta y la legislación de 1991.

Fallas asociadas a la competencia

Un sistema de subsidio a la demanda genera una competencia no sólo basada en el mejoramiento de la calidad de la educación ofrecida, sino también en la manipulación de otros factores. Por una parte, las escuelas pueden intentar atraer alumnos satisfaciendo otras necesidades de las familias, como por ejemplo alimentación o símbolos de *status* (nombres en inglés, computadoras que no se utilizan, uniformes especiales). Por otra parte, la información respecto a la calidad de la educación impartida por la escuela es imperfecta. Es respecto a este último problema que un sistema de subsidio a la demanda requiere de modo crucial un sistema de evaluación de resultados que permita realizar comparaciones entre escuelas res-

⁴⁹ La negociación centralizada de remuneraciones no está establecida en la ley misma, pero es una consecuencia de la creación de una escala nacional que buscaba explícitamente homogeneizar las rentas de los docentes. Sobre los efectos negativos de la negociación por rama de actividad véase González (1996b).

⁵⁰ Sobre la especificidad del bien educación en realidad resulta difícil disentir, las diferencias surgen respecto a las implicaciones de esas particularidades. El hecho que el bien tenga características de bien público, tal como ocurre con el aire o las carreteras, o genere externalidades positivas, como el cultivo de miel de abejas respecto al cultivo de árboles frutales, no significa que no exista escasez (recursos limitados en relación a las necesidades que nos gustaría satisfacer) y por tanto puede (debe) aplicarse todo el instrumental del análisis económico.

pecto a los niveles de aprendizaje que obtienen sus alumnos. Esta información, se supone, servirá a las familias para tomar mejores decisiones respecto a donde ubicar a sus hijos: a igualdad de otras condiciones (o, como se utiliza profusamente en los textos de microeconomía, *Ceteris Paribus*), siempre preferirán aquel establecimiento con mejores resultados. Este es el rol que cumple el referido Sistema de Medición de Calidad (SIMCE). Sin embargo, mientras la decisión de las familias pondere otras necesidades, desde alimentación a *status*, aún un sistema de medición perfecto será incapaz de evitar que otros factores sean considerados en las decisiones.

Aún considerando lo anterior, que podría ser abordado con una adecuada educación a las familias en tanto "consumidores" del servicio, el problema más apremiante de esta necesidad de generar mediciones de algo que no es observable a simple vista es la manipulación que se puede generar respecto a los indicadores. En efecto, quizás la más complicada consecuencia de los mecanismos competitivos operantes en la educación escolar del país, es la dinámica asociada a la llamada "competencia-S" (Glennerster, 1993): una forma de mejorar el resultado promedio de una escuela es excluir de ella a los alumnos de menor rendimiento, potencial (por ejemplo, estudiantes más pobres) o real. Esto tiene efectos negativos directos especialmente serios sobre los alumnos y las familias afectadas, distorsiona la competencia por calidad educacional y acrecienta la segmentación social del sistema escolar. Este problema es inherente a la "imperfección de la información" respecto al "producto" del sistema escolar y a la necesidad de generar indicadores para medirlo. La función objetivo de las unidades educativas, en ese contexto, puede dejar de ser el "producto" en sí y pasar a ser la maximización del valor del indicador. En todo caso cabe destacar que no es posible eludir el problema de información si se quiere colocar el énfasis del sistema en los resultados, independientemente de que esto se haga a través de un subsidio a la demanda o de incentivos por el lado de la oferta.

Una medida que aborda esta problemática es el Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño (SNED), creado en la ley que flexibilizó el Estatuto Docente (Ley 19.410 de 1995) e implantado a partir de 1996. Nacido en el marco de un acuerdo de remuneraciones con el Colegio de Profesores que viabilizó los cambios al Estatuto, el SNED entrega un incremento de subvenciones al 25% de establecimientos con mejores resultados de aprendizaje,⁵¹ incremento que debe ser transferido íntegramente a los docentes de ese establecimiento.⁵² En su filosofía el SNED

⁵¹ El SNED distribuyó 5.464 millones de pesos en 1996 entre los equipos docentes de 2 274 establecimientos de básica y de media (25% del total); el total de profesores beneficiados fue de 30 600, con un monto promedio anual por profesor de \$ 178 560 (cerca de US\$ 450). El diseño metodológico y el *ranking* de establecimientos son revisados cada dos años.

⁵² Nótese que se podría no haber marcado el uso de los recursos transferidos por este sistema y permitido al sostenedor libertad para administrarlos.

busca acercarse a una medida de valor agregado por el establecimiento educacional corrigiendo los resultados del SIMCE (Sistema de Medición de Calidad de la Educación) por los factores ajenos al desempeño de los establecimientos educacionales, los que de acuerdo a la evidencia internacional corresponden fundamentalmente al nivel socioeconómico y el capital cultural de las familias de los estudiantes (Fuller y Clarke, 1994). Esto equivaldría a recuperar, a partir de los resultados brutos, el valor agregado al descontar los insumos iniciales. Si bien esta es la filosofía del sistema, las limitaciones del instrumento de medición SIMCE impiden por el momento lograr ese objetivo. En el mediano plazo, cuando los instrumentos de medición puedan adaptarse a las necesidades de la política, se podrá, por ejemplo, hacer un seguimiento del progreso de cada alumno, procedimiento utilizado al menos en el caso de Nueva Zelanda. Esto último no sólo permitirá comparar sobre una base más justa los resultados del sistema, sino que además incentivará a los establecimientos a “hacerse cargo” de una forma más integral de sus alumnos, reduciendo el riesgo de competencia-S. Adicionalmente, para reducir aún más la posibilidad que esta forma de competencia se produzca y para atacar más directamente sus efectos negativos (que pueden producirse por otras causas), el Ministerio de Educación busca establecer un sistema de información que permita penalizar, en el SNED, la exclusión o expulsión de estudiantes. De este modo, el SNED se transformará en un complemento importante a los estímulos que sólo por el lado de la demanda construyó el sistema de subvenciones y debiera contribuir en forma significativa a corregir algunas de las distorsiones de este último.

Una segunda categoría de problemas es que un subsidio a la demanda debe adaptarse a las zonas rurales. En primer lugar, la provisión de educación tiene fuertes economías de escala. En las escuelas básicas, los costos medios decrecen fuertemente hasta los noventa alumnos; y en los liceos el costo medio mínimo se alcanza cerca de los 1.200 alumnos en Inglaterra y por sobre los dos mil en Estados Unidos (Johnes, 1993). En consecuencia, el subsidio por alumno debe ser mayor en las zonas de baja densidad poblacional. Recién en 1988, siete años después de la plena vigencia del cambio en el sistema de financiamiento, se creó la subvención de ruralidad, pero sólo en 1995 el tema fue abordado en forma decidida cuando en función de modelos de costos de funcionamiento de distintos tipos de establecimientos,⁵³ se modificaron la tabla y el piso de ruralidad, así como las condiciones de acceso a este incremento de la subvención. El efecto práctico de estos cambios fue un incremento al triple del gasto total por concepto de subvención por ruralidad (González 1996a). En todo caso, las correcciones por ruralidad no deben neutralizar los incentivos a captar más matrícula y aprovechar

⁵³ El mejoramiento y actualización periódica de modelos de este tipo debiera ser la base para la fijación de los distintos factores de la subvención y los reajustes de ésta.

las economías de escala, aún en las zonas más apartadas. Es así como, por ejemplo, la fusión de escuelas pequeñas es recompensada con la mantención de los incrementos de subvención por tamaño durante los tres años siguientes a la fusión.

En segundo lugar, los incentivos a mejorar calidad por la vía de atraer más alumnos no pueden funcionar en zonas donde sólo hay "espacio" para un único proveedor. Para que el monopolista se preocupe de la calidad es necesario un adecuado complemento del derecho a cambiarse de establecimiento. La difusión de resultados y una mayor "voz" de las familias en escuelas y liceos (Hirschman, 1973), pueden generar dinámicas de cambio más eficientes que la opción de "salida" o "voto con los pies" consagrado por el sistema de subvenciones. Asimismo, el SNED otorgará incentivos adicionales al mejoramiento de calidad.

Temas relacionados con la demanda

Una tercera categoría de problemas se refiere a la forma en que los "demandantes" toman sus decisiones respecto a la elección de establecimiento escolar. La "racionalidad" de la decisión de las familias es puesta en tela de juicio tanto por la disponibilidad y confiabilidad de la información como por la real capacidad de hacer un uso adecuado de ella. La publicación del SIMCE facilita que efectivamente los padres y apoderados lo utilicen. El SNED entregará información adicional y corregirá algunos de los problemas asociados al uso de la información actualmente difundida por el SIMCE. Un mayor y mejor uso de información por parte de las familias y las comunidades educativas en general, puede requerir campañas de difusión de derechos de los consumidores, fortalecimiento de las organizaciones de padres y alumnos, oficinas de información o guías para usuarios, etc. Estudios recientes han detectado avances respecto al tipo de información (educativamente relevante) considerada en la elección de establecimiento por las familias en el área metropolitana de Santiago (Aedo, 1996, y Medlin, 1996).

Un cuarto tipo de problema tiene su origen en que el mejoramiento de calidad requiere que los malos establecimientos vayan perdiendo alumnos, hasta eventualmente cerrar si no son capaces de mejorar. Sin embargo, el cambio de escuela, contrariamente al cambio de marca de jabón, tiene costos altos para los estudiantes. El proceso que culminaría eventualmente con el cierre de una escuela, puede ser lento e involucrar un deterioro paulatino de la calidad de la educación que sufrirán los alumnos que permanezcan en ella durante más tiempo. Esta situación puede sugerir intervenciones antes de atravesar ese doloroso proceso, rol que sería asumido por la supervisión técnico-pedagógica y los programas de apoyo focalizado. Malos resultados sistemáticos, a pesar de las intervenciones anteriores, plantean también la necesidad que los administradores locales puedan cambiar al equipo directivo, posibilidad abierta con los cambios logrados en la ley 19.410 de 1995 y

19.532 de 1997, o cerrar establecimientos y reubicar a sus estudiantes, lo que fue abierto con las reformas legales de 1995 en el caso municipal. El propietario también puede tomar medidas semejantes en el caso de un establecimiento particular. Sin embargo, el Estado no tiene atribuciones para sancionar o para obligar a efectuar cambios frente a malos resultados sistemáticos, lo que muestra las limitaciones que enfrenta el Estado para garantizar la fe pública respecto a la educación escolar.⁵⁴

El tema de fondo o el fondo del problema

Los principales problemas que afectan al sistema de subvenciones, revisados en las secciones anteriores, están determinados en buena medida por las características de la "función de producción" de educación y las de los usuarios del sistema educativo. La pregunta clave es si, dadas esas características, existe otro diseño institucional más eficiente que el desarrollado en Chile durante los últimos dieciséis años. Una variación que entrégase el subsidio directamente a las familias tendría la ventaja de resaltar su calidad de compradores del servicio, pero tendría mayores costos administrativos⁵⁵ y no incentivaría directamente la asistencia a clases. Otra eventual ventaja en términos de focalización es revisada más adelante. Sin embargo, en lo esencial, esta pequeña variante tiene virtudes y problemas semejantes al esquema actual. Por otra parte, el paradigma alternativo desde donde se partió, subsidiar la oferta, no establece los incentivos correctos a mejorar calidad a menos que se generen mediciones de logro, se coloquen premios y castigos en función de estas mediciones, etc., lo que genera problemas similares a los ya revisados, pero con una institucionalidad menos flexible y una economía política más compleja.

En la base de los problemas de gestión en educación, frente al cual los incentivos descritos buscan ofrecer una alternativa que no es única ni excluyente, subyace un caso extremo de lo que se conoce en la literatura especializada como el "dilema agente-principal", que es una variante específica del "dilema del prisionero". El profesor frente a sus alumnos es un caso paradigmático del problema de agencia, resultante de la información imperfecta sobre el producto de la unidad educativa (Israel, 1997). El dilema de agente-principal se produce porque el principal (usual-

⁵⁴ En el caso del sistema privado de pensiones, por ejemplo, si el fondo de pensiones administrado por una determinada Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) obtiene una rentabilidad por debajo de una cierta desviación respecto al promedio nacional del sistema, debe entregar recursos de su propio patrimonio al fondo de pensiones para cubrir la mencionada diferencia.

⁵⁵ Por pagarse a más de tres millones de alumnos en lugar de alrededor de diez mil establecimientos, los que de todas formas tendrían que canjear sus cupones.

mente quien contrata y remunera un trabajo) no puede tener certeza de que sean sus objetivos los que orientan la actividad del agente (quien realiza el trabajo por encargo del principal) ni tampoco puede verificar la eficiencia y eficacia de esas acciones. Si se pudiese especificar exactamente lo que se espera de cada unidad educativa y eso fuese mensurable, el problema desaparecería. En el caso de la educación financiada por el Estado, el principal "Estado" está muy lejos de los agentes "trabajadores de la escuela", por lo que debe recurrir al diseño de mecanismos como el sistema de subvenciones o el SNED. Por las limitaciones de estas fórmulas y sus alternativas de control burocrático más tradicionales, el peso del "control" debe moverse hacia quién recibe la prestación del servicio.

El sistema de subvenciones y el SNED configuran un sistema de incentivos que explora formas complementarias de resolución del problema de agencia, pero que operan ambas por la misma vía: utilizan el sistema de financiamiento para asegurar que los objetivos de los agentes coincidan con los del principal. Sin embargo, existe otra vía esencialmente distinta para resolver el problema de agencia que es "aumentar el control". En la literatura especializada, referida a procesos productivos o administrativos estandarizados, esto se logra incrementando el gasto en "supervisión" (*monitoring*), lo que aumenta la probabilidad de detectar las desviaciones respecto a la conducta deseada. Este puede ser una justificación del gasto en inspección, que de hecho en Chile controla la asistencia en los establecimientos y en otros países audita directamente los procesos pedagógicos. Sin embargo, respecto al tema de la educación el "aumento del control" más radical se puede lograr al mover el peso de éste desde el Estado a las familias. De hecho, como vimos en la primera parte, el sistema de subvenciones busca explícitamente eso, al dar a las familias el derecho de elegir establecimiento. Este derecho a elegir es una forma particular de "participación de la sociedad" en temas públicos. La ganancia en *accountability* del sistema habría sido mucho mayor desde un comienzo si los ciudadanos hubiesen podido organizarse, por ejemplo a través de Centros de Padres y Apoderados, institución que también fue reprimida bajo el régimen que instaló el sistema. Del mismo modo, la transferencia de la administración de los establecimientos a los municipios se habría potenciado si los alcaldes hubiesen "rendido cuentas" a la comunidad local. Respecto a otras formas de participación de la comunidad escolar, existen varias experiencias interesantes en otros países, incluyendo varios latinoamericanos (para un recuento de estas experiencias y un resumen de sus virtudes y defectos ver por ejemplo Winkler y Ferris, 1995).

Esta ha sido otra línea de trabajo de la actual administración. Desde 1994 se ha promovido la constitución de centros de padres y apoderados y centros de alumnos, se han difundido a partir de 1995 los resultados del SIMCE y se han establecido los Planes Anuales de Desarrollo de la Educación Municipal (PADEM), que obligan a los municipios a realizar una planificación al menos anual de activi-

dades, ingresos y gastos de las unidades educativas bajo su dependencia. Este último instrumento admite distintos procesos de participación, que pueden incluir al cuerpo de profesores, a los alumnos, a las familias y a distintos componentes de la comunidad local, dependiendo en gran medida del estilo y la conducción del Alcalde o del encargado de la educación municipal. El PADEM puede potenciarse para dar una mayor "voz" a la comunidad escolar permitiendo una mejor adaptación de la oferta escolar a las preferencias y necesidades de las personas. El fomento de la participación en los temas relativos a la educación se justifica por sus virtudes pedagógicas sobre el aprendizaje de cada niño, por mejorar la motivación y autovaloración profesional de los profesores, por contribuir a profundizar la democracia y consolidar un concepto moderno de ciudadanía y por sus efectos positivos sobre la eficacia y eficiencia del sistema escolar. No obstante lo avanzado en esta materia, sin duda aún queda mucho por hacer en un tema sobre el que sólo recientemente parece estarse tomando conciencia.

LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA: 1980-97

La crisis internacional de 1982 afectó profundamente a la economía chilena. El colapso fiscal llevó a un severo ajuste en los sectores sociales, que vieron reducir fuertemente su financiamiento. Entre 1982 (último *peak* histórico) y 1990, el gasto total del sector educación cayó en 30% y la subvención promedio retrocedió en 23% real (Cuadro 1).

Como consecuencia de la introducción del sistema de subvenciones, entre 1980 y 1985 el número de establecimientos particulares subvencionados aumentó en 1016 (parte de los cuales corresponden a una disminución de 134 establecimientos particulares pagados que se habrían pasado al sistema de subvenciones).⁵⁶ Esto es acompañado de un aumento de matrícula de 402 223 alumnos, lo que representa un crecimiento de 93.5%. El crecimiento se estabiliza a partir de 1986, cuando el crecimiento respecto a 1981 alcanza un 112.4%. Hasta esa fecha la caída del agregado de matrícula fiscal y municipal alcanza a 344 320 alumnos (Cuadro 2).

El número de establecimientos en el sistema se mantuvo prácticamente constante producto de la ausencia de inversión estatal y la falta de incentivos a la inversión privada a partir de 1985 y hasta 1994. Si bien a partir de 1991 el gasto público en infraestructura educacional dirigido hacia el sector municipal creció, en una primera instancia éste se concentró en reparar y reponer el deterioro que se había acumulado durante la década anterior. A partir de 1994 el gobierno entrante

⁵⁶ Cuadro 3.11 página 35, Compendio Estadístico 1996, Ministerio de Educación.

Cuadro 1
Gasto Ministerio de Educación 1982-97
(en millones de pesos promedio 1997)

Año	Gasto Mineduc	Índice Gasto	Gasto en Subvenciones	Matrícula subvencionada	Subv. por alumno (\$) mensual
1982	646 542	100	324 038	2 331 434	11 582
1983	599 666	93	285 752	2 391 991	9 955
1984	583 726	90	275 895	2 458 635	9 351
1985	583 148	90	263 259	2 497 528	8 784
1986	530 378	82	298 239	2 529 019	9 827
1987	487 771	75	303 362	2 740 207	9 226
1988	504 710	78	307 511	2 746 922	9 329
1989	492 615	76	303 833	2 709 544	9 345
1990	469 688	73	286 678	2 692 125	8 874
1991	511 120	79	294 897	2 683 137	9 159
1992	578 827	90	327 891	2 728 180	10 016
1993	646 871	100	359 928	2 750 714	10 904
1994	702 094	109	409 367	2 808 823	12 145
1995	810 308	125	497 727	2 891 167	14 346
1996	925 529	143	567 903	2 969 759	15 936
1997	1 032 262	160	634 797	3 073 042	17 214

Fuente: Ministerio de Educación, División de Planificación y Presupuesto 1997.

Nota: La cifra 1997 corresponde a la Ley de Presupuesto con los reajustes correspondientes en remuneraciones (que incluyen 27 mil millones de pesos por incremento de remuneraciones del profesorado) y subvenciones.

Los presupuestos 1996 y 1997 incluyen recursos en dólares de Estados Unidos correspondiente a "Becas para Docentes en el Exterior".

En el período 1990 a 1996 la matrícula corresponde al promedio anual registrado por el sistema de subvenciones, que difiere de los valores presentados en el cuadro 2 que corresponden a matrícula promedio anual.

En el año 1997 la matrícula se estima en base al crecimiento de las matrículas promedios de los años 1995-1996.

La actualización de los montos es en base a IPC promedios de cada año.

El IPC promedio de 1997 se estima en 5.5%.

Cuadro 2
Matrícula escolar por dependencia del establecimiento

Años	Total	Dependencia					Corporación
		Fiscal	Fiscal/mun.	Municipal	Particular Subvenc.	Particular Pagado	
1981	2 841 726		2 215 973		430 232	195 521	
1982	2 819 139	425 518		1 695 038	553 600	144 983	
1983	2 869 435	369 189		1 672 593	643 868	183 785	
1984	2 886 552	341 994		1 626 968	758 842	158 748	
1985	2 963 410	331 110		1 605 185	832 455	194 660	
1986	2 967 864	316 594		1 555 059	913 925	182 286	
1987	2 962 755			1 797 953	910 968	196 200	57 634
1988	2 989 032			1 781 413	939 445	209 758	58 416
1989	2 976 011			1 745 598	954 642	217 737	58 034
1990	2 963 139			1 717 222	960 460	228 205	57 252
1991	2 938 720			1 698 842	949 038	234 442	56 398
1992	2 983 383			1 721 375	963 061	245 585	53 362
1993	3 007 628			1 725 620	973 515	256 700	51 793
1994	3 047 572			1 746 235	985 854	264 615	50 868
1995	3 111 727			1 777 750	1 005 131	282 659	46 187
1996	3 270 614			1 828 022	1 080 412	309 468	52 712

Fuente: Ministerio de Educación, División de Planificación y Presupuesto 1997.

Nota: Matrícula al 30 de abril de cada año de acuerdo a informes de las Secretarías Regionales Ministeriales.

declara a la educación su primera prioridad, lo que por una parte mejora el gasto público en infraestructura permitiendo un aumento del número neto de establecimientos municipales en 315, pese a la fusión de algunos rurales y, por otra parte, un mejoramiento de la subvención, la introducción de la fórmula de financiamiento compartido (que veremos más adelante) y de las expectativas de desarrollo del sistema que se traduce en un incremento de 359 establecimientos particulares subvencionados después de una caída de 57 establecimientos entre 1990 y 1994.

El efecto más visible de la reforma de 1981 es una "privatización" de la matrícula, con una caída de la proporción de los alumnos atendidos desde un 78% en el sector fiscal en 1980 a un 57.9% en el sector municipal en 1990. Desde ese año a la fecha las proporciones se mantienen relativamente estables, habiéndose reducido hacia 1996 la fracción de matrícula atendida en establecimientos municipales a 55.9% del total. Por otra parte, presumiblemente como consecuencia del desarrollo económico, a partir de 1988 la proporción de la matrícula atendida en

establecimientos particulares pagados (sin aporte estatal) crece de 7% (cifra similar a la de 1980) a 9.4% en 1996.

En términos de cobertura, la educación chilena había alcanzado el 93.3% en la básica y 49.7% en la media en 1970, producto de una fuerte inversión social durante el período anterior. Hacia 1982, siguiente año censal, la cobertura había crecido a 95.2% en la educación básica y 65% en la educación media. Para 1992, siguiente y último año censal, la educación básica había llegado a una cobertura de 98.2% y la media a un 79.9%. Si bien esto podría considerarse la culminación natural de un proceso histórico y no necesariamente un efecto positivo del sistema de subvenciones, al menos se debe admitir que, pese al deterioro del gasto en educación, el sistema de subvenciones permitió (o no entrabó) la continuidad del proceso de mejoramiento de cobertura de la educación chilena.

A partir de 1990 el escenario se modifica dramáticamente para el sector. Se inicia un proceso de expansión del gasto, que hacia 1994 permite superar el deterioro acumulado entre 1982 y 1990 y que se acelera a partir de ese año como respuesta al énfasis colocado en el sector por la agenda gubernamental. Entre 1990 y 1997, el gasto total del Ministerio de Educación creció cerca de 120% y el valor de la subvención por alumno aumentó en 94% en términos reales.⁵⁷ Cox y González (1998) muestran como el 62.6% del crecimiento del gasto total hasta 1996 va dirigido a subvenciones, incluyendo al menos 11.3% explicado por el mayor gasto derivado de la expansión de matrícula. La mayor parte de ese aumento corresponde al financiamiento necesario para pagar los incrementos de remuneraciones de los docentes que veremos más adelante. Por otra parte, cerca de un 20% del crecimiento total es absorbido por los programas que buscan modificar la precaria situación del sistema subvencionado a inicios de la década, incluyendo los dos programas con financiamiento y asesoría experta del Banco Mundial (MECE básica y MECE media), otros de mejoramiento educativo, asistenciales, de inversión en infraestructura y el aumento de cobertura en la educación preescolar. El levantamiento de los insumos con que funcionaba el sistema escolar fue la principal medida de política educacional con que el gobierno democrático intentó enfrentar la situación crítica en que se encontraba el sistema subvencionado a inicios de la década.

⁵⁷ La "subvención por alumno" presentada en el cuadro 1 corresponde a un promedio de la subvención pagada efectivamente en el sistema, que es la resultante de pagos por alumno que varían de acuerdo al nivel y la modalidad de enseñanza, la ruralidad y la asistencia. Además incluye subvenciones especiales como la de extensión horaria creada transitoriamente en 1995, la de jornada completa a partir de 1997, el reforzamiento educativo a partir de 1995 y el apoyo a grupos diferenciales a partir de 1993. Para mayor detalle puede consultarse González (1996a) o la propia ley de subvenciones.

En el mensaje presidencial anual de 1996 (21 de mayo) se anuncia una ambiciosa estrategia para profundizar las reformas iniciadas en 1990. La medida más importante en términos de compromiso de recursos es el tránsito a una jornada completa para todos los escolares entre tercero básico y cuarto medio, en un proceso gradual que debía culminar en el año 2002 para todos los establecimientos subvencionados.⁵⁸ El compromiso en términos de mayor gasto de esta medida supera los mil quinientos millones de dólares durante los cinco años. Para mayores detalles sobre estos anuncios, y su coherencia dentro de una política educacional que ha enfatizado la gradualidad ver PAL (1996) y Cox y González (1998).

REGULACIÓN DE LA PROFESIÓN DOCENTE

El Estatuto Docente

A pesar de no contarse con estadísticas confiables respecto a remuneraciones, las rentas de los docentes pueden haber caído en más de 40% real, a lo que de acuerdo a Montt y Serra (1994) se podría sumar el despido de cerca de un 10% de los docentes del sistema municipal. Esta experiencia traumática queda asociada a la reforma al sistema de financiamiento, lo que, junto a lo ya revisado en la sección II, explicaría porqué una proporción significativa del magisterio habría aspirado a revertir esos cambios a partir de 1990.

Por otra parte, en ese momento las autoridades edilicias no eran personalidades legitimadas ni representativas de la comunidad local. Eran los alcaldes designados por el régimen de facto saliente. Las primeras elecciones municipales ocurrirían recién en 1992. Por lo tanto, el contexto se presentaba especialmente desfavorable para ese sector y de hecho aparecería como el grupo menos favorecido por la política educacional hasta 1994, lo que podría haber sido compensado con medidas que fueron aumentando la capacidad financiera de los municipios en general.

En términos muy sintéticos, la ley 19.070 de 1991 reemplaza para los docentes el Código del Trabajo, que rige las relaciones laborales de todas las empresas, por un régimen especial conocido como el "Estatuto Docente", que establece una regulación nacional de sus condiciones de empleo (como jornadas de trabajo y régimen de vacaciones) y en el caso municipal una estructura común y mejorada de remuneraciones, bonificaciones al perfeccionamiento, la experiencia profesio-

⁵⁸ La ley finalmente aprobada (19.532 de noviembre de 1997) permite que los establecimientos de muy alto rendimiento en las pruebas de medición de calidad puedan eximirse de esta obligación. El doble turno se había masificado en la década de los sesenta, como una necesidad para responder a la presión provocada por el rápido crecimiento de cobertura.

nal y el desempeño en condiciones difíciles, e inamovilidad, de hecho, en el puesto de trabajo.

Las remuneraciones fijadas por ley y las rigideces en la gestión de personal afectaron fundamentalmente al sector municipal reduciendo fuertemente sus posibilidades de competir con el sector particular subvencionado. Por una parte, el Estatuto hace prácticamente imposible ajustar la planta docente a las fluctuaciones de matrícula y, por tanto, al monto de los recursos percibidos. Aun cuando puedan considerarse razonables ciertas condiciones especiales de trabajo introducidas con el Estatuto, las disposiciones relativas al contrato de trabajo significaron de hecho, en el caso del sector municipal, inamovilidad en el puesto de trabajo (no sólo imposibilidad de despedir sino incluso de trasladar de una escuela a otra), lo que no existía en ningún sector de la actividad económica. Por otra parte, la construcción de una escala de remuneraciones basada en un piso y asignaciones vinculadas fundamentalmente a antigüedad (experiencia y perfeccionamiento pueden llegar a un 140% del piso), buscaban homogeneizar a escala nacional las remuneraciones de los profesores, a partir de la tradición que los diferenciales de salarios sólo podían obedecer a la diferencia en los años de servicio de los funcionarios. Esto negaba por cierto la posibilidad que pudiesen operar lógicas de mercado, donde las diferencias de remuneraciones se relacionan con productividad (capacidades, desempeño, etc.) o escasez relativa.

En la práctica, la ley 19.070 generó obligaciones de remuneraciones desproporcionadas en algunos municipios con exceso de profesores o con profesores más antiguos. Para financiar esta diversidad de obligaciones la misma ley creó el Fondo de Recursos Complementarios, que fue la primera distorsión importante al mecanismo de subvenciones, ya que en el caso del sector municipal no era entregado por la cantidad de servicio prestado sino en función de los costos relativos de salarios correspondientes a la "dotación docente" (número de horas de docencia contratadas) de 1992. Aunque al sector particular sólo se le aplicó la obligación de pagar la "renta básica mínima nacional" y no el resto de las asignaciones, se le transfirieron recursos equivalentes de acuerdo a la proporción que representaba el total del Fondo de Recursos Complementarios transferido al sector municipal respecto del gasto total de subvenciones.

La ley estableció que el Fondo de Recursos Complementarios se extinguiría en marzo de 1996, en el entendido que en ese período los municipios ajustarían sus dotaciones a sus reales necesidades. Sin embargo, el ajuste si los costos superaban a los ingresos no era posible ni vía precios, ya que las remuneraciones estaban fijas por ley, ni vía cantidad, ya que había inamovilidad y lejos de reducirse, las dotaciones se expandieron.⁵⁹ El acuerdo sobre remuneraciones entre Mi-

⁵⁹ Mientras la matrícula del sector municipal crecía menos de 1% entre 1990 y 1993, las dotaciones lo hacían en casi 10%.

nisterio y Colegio de Profesores de 1993 vino a agravar la situación financiera de los municipios con exceso de gastos. Las dramáticas dificultades financieras en el sector municipal, la legitimidad de las autoridades edilicias electas por la comunidad y la revalorización del sector y de la descentralización justificaron el cambio de orientación registrado a partir de fines de 1994.

Ajustes al Estatuto Docente

La necesidad de hacer más flexibles las normas sobre movilidad de la planta docente para una mejor gestión local, refrendado por la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación (1995), unido al esfuerzo de la política gubernamental por introducir innovaciones que ligaran la remuneración con el desempeño individual inspiran las leyes 19.410 y 19.398, que modifican el Estatuto Docente y establecen una forma distinta de reajuste de remuneraciones.

Con esta ley se puso término al empleo vitalicio al permitirse los ajustes de dotación en el marco del ya mencionado PADEM. En ese mismo marco, también se establece la posibilidad de trasladar profesores dentro de la misma comuna, de racionalizar cursos e incluso fusionar escuelas y el primer incremento importante de subvenciones (desde la creación del sistema) no dirigido directamente a remuneraciones. Adicionalmente, en lugar de reforzar la estructura basada en antigüedad consagrada en el Estatuto Docente de 1991, el acuerdo de remuneraciones que puso fin al conflicto planteado entre el Colegio de Profesores y el Ministerio de Educación en 1994, marcó un incremento adicional de la subvención que fue entregado como un bono a los profesores. El monto de este bono era variable, ya que era función inversa del eventual exceso de dotación del establecimiento en el caso del sector particular o del municipio en el caso del sector público. En ese sentido puede asimilarse a un bono de productividad física. Asimismo, se creó un concepto de ingreso mínimo y el ya mencionado incentivo asociado al SNED.⁶⁰

Como consecuencia del reajuste establecido en 1995, el incremento gradual otorgado por el Estatuto, la Unidad de Mejoramiento Profesional acordada en 1993, los reajustes del sector público aplicables a las remuneraciones docentes a partir del Estatuto y el acuerdo alcanzado a fines de 1996, las remuneraciones reales promedio de los profesores se han duplicado entre 1990 y 1997, alcanzando actualmente cerca de \$ 300 000 brutos (casi US\$ 750) por una jornada de 30 horas. Esto puede contrastarse con un deterioro estimado en cerca de 40% durante

⁶⁰ Esta característica es crucial para sus posibilidades de éxito, ya que la literatura reciente sobre incentivos indica que los premios de este tipo son muy superiores a los bonos individuales cuando la información es imperfecta y el trabajo en equipo es importante.

la década anterior. El ingreso mínimo por hora del sector subvencionado, por su parte, ha crecido desde 1990 en más de cuatro veces en términos reales, alcanzando a mediados de 1997, \$ 184 000 por una jornada de 30 horas.

La evaluación de los cambios en las normas que regulan el contrato laboral introducidos en 1995 está aún pendiente ya que hasta noviembre de 1997 han operado programas especiales de retiro voluntario y jubilaciones que han permitido la salida de los docentes más antiguos y debido al Estatuto, más caros. En régimen, las posibilidades de ajustar la dotación docente han quedado restringidas a un único momento dentro del año, donde además todo cambio debe fundamentarse en criterios técnicos que deberían reflejar una mayor racionalidad en la gestión y cambios en la matrícula escolar. Asimismo, son pocas las experiencias conocidas de evaluación del desempeño individual de los docentes, y sólo este año es posible aplicar las calificaciones contempladas en el Estatuto Docente, —evaluación a la que se ha opuesto sistemáticamente el Colegio de Profesores—, de acuerdo a un reglamento que tiene problemas similares a los que presenta la normativa aplicada actualmente al sector público.

FINANCIAMIENTO COMPARTIDO

Situación actual

A partir de fines de 1993 se modificaron las normas de cobro a las familias en el sistema escolar subvencionado, normas que hasta entonces establecían descuentos tan onerosos que de hecho desincentivaban estos aportes. El nuevo sistema de financiamiento compartido quedó abierto a todo el sistema subvencionado con excepción de la educación básica municipal. La ley estableció una tabla de descuento de la subvención fiscal que varía por tramos en función del nivel de cobro,⁶¹ hasta el límite de 4 USE (Unidad de Subvención Educacional) mensuales (aproximadamente US\$ 80) en que el establecimiento debe abandonar el sistema subvencionado para convertirse en particular pagado, sin aporte fiscal. En 1994 el financiamiento compartido significó recaudar casi US\$ 50 millones para los establecimientos adscritos al sistema; en 1995 cerca de US\$ 65 millones; en 1996 US\$ 90 millones (equivalentes aproximadamente a 6.4% del total del gasto en subvenciones de ese año), proyectándose para 1997 alrededor de US\$ 110 millones. En

⁶¹ Antes de 1993 el Estado descontaba 40% de las contribuciones voluntarias a escuelas privadas subvencionadas. Después de 1993, se permite cobrar sin descuentos hasta 0,5 USE (Unidad de Subvención Educacional), algo menos de 12 dólares en 1997. Posteriormente se descuenta un 10% por cobros entre 0,5 y 1 USE, 20% por cobros entre 1 y 2 USE y 35% por la fracción de cobro entre 2 y 4 USE. El descuento es ahorro fiscal.

este último año, los establecimientos en financiamiento compartido representan un 27% de la matrícula subvencionada (824 mil alumnos).

Cuadro 3
Evolución financiamiento compartido

	1993	1994	1995	1996	1997
Total Matrícula	142 732	534 261	672 334	745 289	824 327
Municipal	0	17 787	40 008	48 315	64 526
Particular Subv	142 732	516 474	632 326	696 974	759 801
Monto Recaudado					
Total	5 945	19 303	26 228	36 250	44 385
Municipal	0	269	581	707	940
Particular Subv	5 945	19 034	25 647	35 543	43 445

Fuente: Oficina de Pago de Subvenciones, Departamento de Administración General, Ministerio de Educación.

Nota: La cifra para 1997 es estimada sobre la base del proceso de subvenciones de abril.

Aunque promovido por el Ejecutivo, el sistema de financiamiento compartido ha sido criticado por una importante sección 'transversal' de la coalición gobernante. Esto se debe en parte a que fue aprobado a cambio de la reforma tributaria de 1993, lo que habría impedido el amplio debate sobre el tema que esos sectores en su momento demandaron.⁶² La aprehensión respecto a la medida se basa en que tiene el riesgo de fomentar dinámicas de segmentación y de segregación social del sistema escolar subvencionado por el Estado, lo que atentaría contra criterios de equidad. Si bien no existe evidencia cuantitativa sistemática respecto a la actual importancia de los efectos aludidos, que podrían ser reforzados además por la mencionada competencia-S, (en un contexto en que se está haciendo énfasis en los resultados del sistema, a través de su difusión pública y de incentivos basados en ellos), hay al menos denuncias de este tipo de conductas en las comunas de rápido crecimiento de población, las que debido a fallas de coordinación en la planifica-

⁶² Algo similar ocurrió con la ley de donaciones con fines educacionales, la que ha tenido bastante menos impacto (cerca de US\$ 5 millones desde su aprobación). Existe un pre-acuerdo del Ejecutivo con la Confederación de la Producción y el Comercio en orden a hacer más operativa esta ley, pero que no cuenta con apoyo suficiente entre los legisladores oficialistas que se oponen a aumentar las franquicias tributarias.

ción urbana presentan problemas de exceso de demanda por servicios educacionales. Esto reflejaría un ajuste de precio más rápido que el ajuste de cantidad, que estaría actuando como mecanismo de "racionamiento" del exceso de demanda. En ausencia del financiamiento compartido los establecimientos con exceso de demanda tendrían que recurrir a otros mecanismos para asignar los cupos menores que los requerimientos. No está claro por consiguiente si esta evidencia circunstancial muestra los efectos del sistema de financiamiento compartido en sí o más bien los problemas de la planificación del crecimiento urbano.

La pregunta abierta es si los costos de equidad que puede generar el financiamiento compartido, son o no compensados por los beneficios en términos de mayores recursos aportados al sistema. Estos eventuales costos plantean en todo caso la necesidad de mecanismos que neutralicen la posible segregación. Este es el objetivo de los cambios introducidos en la ley de jornada escolar completa, donde se creó un fondo de becas en cada establecimiento, creciente con el nivel de cobro, y que se alimenta tanto de recursos del sostenedor como de una disminución de los descuentos fiscales, los que quedan afectos a ser utilizados en becas totales o parciales para los estudiantes provenientes de familias de menores recursos. Muchos colegios de Iglesia ya han estado operando con sistemas de becas de este tipo por razones valóricas, por lo que la FIDE (organización que agrupa a una gran proporción de estas instituciones) ha manifestado su respaldo a la iniciativa.

El Fondo de becas opera en cada establecimiento⁶³ y se establece con dos fuentes de recursos. En primer lugar recursos fiscales, surgidos de una disminución de los descuentos: 100% del descuento practicado a la subvención por cobros entre 0,5 y 1 USE (no había descuentos por cobros inferiores a 0.5 USE, por lo que la entrega de recursos fiscales habría significado traspasar a estos establecimientos más recursos públicos que los entregados a los establecimientos gratuitos); 50% del descuento por cobros entre 1 y 2 USE; y 20% por cobros entre 2 y 4 USE. En segundo lugar, con recursos provenientes del cobro practicado a los padres y apoderados, que corresponderán a un 5% si el cobro no excede de 1 USE, 7% de lo que excede de 1 USE y hasta 2 USE, y 10% de lo que exceda de 2 USE y hasta 4 USE.

Además de lo anterior, la mencionada ley estableció que el sostenedor adscrito a financiamiento compartido deberá informar a la comunidad escolar, además del valor del cobro para el año siguiente, un máximo de reajuste para los siguientes dos años. Esto parte de la base que la relación entre el establecimiento y las familias es de largo plazo y reconoce los costos para los alumnos del cambio de establecimiento, eliminando la posibilidad de modificaciones sustantivas y no pre-

⁶³ La alternativa de una fórmula comunal fue descartada por ser el Municipio, gestor natural de un sistema de este tipo, parte interesada al ser administrador de algunos establecimientos.

vistas en los cobros, que hubiesen podido obligar al retiro repentino de alumnos del establecimiento.

Perspectivas a futuro

La argumentación de las organizaciones que defienden el sistema de financiamiento compartido es que hasta el año 1993, sólo un 8% de los estudiantes del país pagaban por su educación. La proporción se ha elevado a un 32%. Gran parte de estas familias podrían haber contribuido con anterioridad, pero estaban privadas de hacerlo por lo oneroso que era el descuento de la subvención fiscal. En la medida que una buena parte de esas familias corresponde a los estratos de mayores ingresos, la conveniencia de la situación anterior era al menos susceptible de ser debatida. Claramente la ley de financiamiento compartido de 1993 se funda en que no había razón para mantener esa situación. Sin embargo, la política actual no sólo tiene efectos colaterales “no deseados” sino que no es la única forma de corregir este problema. Por ejemplo, una solución más directa requeriría que el subsidio fiscal fuese decreciente en función del ingreso de cada familia —y por consiguiente que el subsidio se entregase por familia. Sin embargo, esto requiere un sistema de acreditación y tiene asociados otros costos administrativos que hacen difícil su puesta en práctica, a menos que se logre una coordinación de las políticas sociales que aproveche economías de escala en el análisis de la familia como unidad objeto de estas políticas y cuya situación determine el valor de las distintas transferencias sociales. El diseño debería además cuidar de no afectar los incentivos a declarar ingresos o percibirlos por vías formales. Se ha planteado además que en el caso de la educación el cambio a un sistema en que la transferencia la reciben efectivamente las familias antes de llegar al establecimiento educacional, favorecerá la percepción psicológica de un “consumidor” con derecho a exigir calidad del producto.

Lo anterior representaría un cambio de envergadura mayor en el sistema de financiamiento y por lo tanto una decisión de ese tipo no es previsible en el mediano plazo, y más allá de un acabado diseño y análisis de costos y beneficios, requeriría de experimentos piloto que permitieran evaluar las distintas alternativas. Algo más viable en el corto plazo es incentivar, al interior de los establecimientos educacionales adscritos a financiamiento compartido, a los sostenedores a mantener a los estudiantes de menores ingresos relativos los que pueden tener problemas para el pago del arancel, que fue la opción elegida por el Ejecutivo en la ley 19.532 del 17 de noviembre de 1997.

SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

En términos del financiamiento y la gestión del sistema escolar Chile ha sido probablemente el país que ha experimentado cambios más profundos en las últimas dos décadas. Enfrentados a problemas semejantes, otras naciones y Estados están planteándose en la actualidad cambios similares. Estas intenciones deberán superar resistencias ideológicas y corporativas, las que se mantendrán vigentes, aunque con mayor contrapeso, después de realizados los cambios. De hecho estas mismas fuerzas, potenciadas por la crisis financiera del sector y la asociación de la reforma a esa crisis y a la gestión de un régimen de facto que acababa de ser derrotado en las urnas, operaron con relativa fuerza en Chile a inicios de la década, consiguiendo la aprobación de la ley 19.070, Estatuto Docente.

Las ventajas asociadas al cambio radical efectuado en Chile son enormes. Sin embargo, los problemas que genera también lo son. Es por ello que para su éxito el movimiento hacia un sistema de subsidio a la demanda requiere algunos refinamientos, que deben responder a:

- Los incentivos a competir por variables distintas de la calidad del servicio en sí, especialmente excluyendo alumnos de más bajo rendimiento real o potencial;
- Las diferencias de costo medio por alumno por razones distintas a la eficiencia y las limitaciones de la competencia, ambas especialmente respecto a zonas rurales;
- Los problemas de información y racionalidad con que las familias tomarán sus decisiones respecto al establecimiento educacional;
- Los costos, especialmente psicológicos en los alumnos, asociados al cambio de establecimiento y al deterioro paulatino que antecede al cierre de los establecimientos de más baja calidad.

Estos problemas son inherentes a un sistema que se organice en torno al mejoramiento de resultados, independientemente de las formas de financiamiento, propiedad y regulación laboral que predominen en éste. Sin embargo, la institucionalidad creada en Chile era especialmente apropiada para lograr el objetivo perseguido (maximizar calidad):

- Diversidad de actores: privados con y sin fines de lucro y públicos, pero locales, cercanos a los problemas concretos de las personas y con restricciones presupuestarias adecuadamente internalizadas;
- Ausencia de barreras de entrada al sistema, más allá del cumplimiento de reglas homogéneas y estables y las necesarias para permitir la provisión eficiente del servicio en zonas rurales;
- Existencia de un sistema de evaluación de calidad.

Los problemas generados por el sistema de subsidio a la demanda fueron abordados especialmente a partir de 1994, cuando también se debió enfrentar las

rigideces laborales introducidas en 1991, que habían precipitado al sistema municipal hacia una profunda crisis.

De las soluciones actualmente en operación hemos destacado dos:

- El SNED, que coloca importantes exigencias sobre los actuales mecanismos de medición de logro y que aspira a proveer información respecto al valor agregado por el establecimiento educacional, eliminando los incentivos a competir por factores diferentes a la calidad de la enseñanza.
- El PADEM, que pretende mejorar la gestión local mediante procesos de planificación y una gestión más flexible, potenciando el rol del municipio como gobierno local, articulando las necesidades de los ciudadanos con la oferta escolar.

Dos líneas de trabajo que deben perfeccionarse a futuro incluyen el mejoramiento de la regulación del sistema escolar y el incentivo de la participación social. Ambas líneas de trabajo son claves para lograr dos objetivos íntimamente relacionados: un mejor acomodo de la oferta de educación a las necesidades de las personas; y un mayor respaldo a los ciudadanos (que el sistema de subvenciones ya dotó de los derechos inherentes a los "consumidores") en la defensa del "derecho a la educación".

REFERENCIAS

- AEDO, C. 1996. "Calidad de la educación y elementos de mercado", en Enersis (ed.) *Educación en Chile: Un desafío de Calidad*, Antártica, Santiago.
- COMISIÓN NACIONAL PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN. 1995. *Los Desafíos de la Educación Chilena frente al Siglo XXI*, Editorial Universitaria, Santiago.
- COX, C. Y P. GONZÁLEZ. 1998. "Educación: De programas de mejoramiento a reforma", en René Cortázar y Joaquín Vial (ed.) *Construyendo opciones: Propuestas para hacer frente al desencanto con el modelo económico chileno*, Dolmen Ediciones, Santiago.
- FRIEDMAN, M. 1962. *Capitalism and Freedom*. University of Chicago Press.
- FULLER, B. Y P. CLARKE. 1994. "Raising School Effects While Ignoring Culture? Local Conditions and the Influence of Classroom Tools, Rules, and Pedagogy", *Review of Educational Research*, Spring, Vol. 64, N° 1, pp. 119-157.
- GLENNERSTER, H. 1993. The Economics of Education: Changing Fortunes, en Nicholas Barr y David Whyne (ed.) *Current Issues in The Economics of Welfare*, The Macmillan Press: Hong Kong.
- GONZÁLEZ, L.E. Y O. ESPINOZA. 1993. "La experiencia de desconcentración y descentralización educacional: 1974-89", mimeo MINEDUC.
- GONZÁLEZ, P. 1996a. "La Gestión financiera de unidades educativas bajo el régimen de subvenciones imperante en Chile", en Serie *Estudios Municipales N°7*, pp.195-216.
- _____. 1996b. "Normativa y Política Laboral en Chile", en Colección Estudios CIEPLAN N° 43, septiembre, pp. 49-100.
- HIRSCHMAN, A.O. 1973. *Exit, Voice and Loyalty*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.

- ISRAEL, A. 1997. A guide for the perplexed: institutional aspects of social programs, N° SOC 96-105, Washington.
- JOHNS, G. 1993. *The Economics of Education*, The Macmillan Press, Hong Kong.
- MEDLIN, C.A. 1996. "Applying Economic Logic to Education Finance: Chile's Experiment with the per-student subsidy", CEPAL, Santiago.
- MIZALA, A. Y P. ROMAGUERA. 1997. "Informe final: Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño Docente", Mineduc, Santiago, Chile.
- MONTT, P. Y P. SERRA. 1994. "La Descentralización Educativa en Chile: El Traspaso de la Educación a los Municipios", Documento de Trabajo N°3, ILPES, Santiago, abril.
- P.I.I.E. 1984. *Las Transformaciones Educativas bajo el Régimen Militar*, Santiago, vol. 1, Cap. 2.
- WINKLER, D.R. Y J. FERRIS. 1995. Decentralization in Education: Participation in the Management of Schools at the Local Level, Paper presented at the Seminar on Decentralization and Local School Management, Santo Domingo, Dominican Republic, marzo.
-

El gasto privado en educación. México, 1992

*Teresa Bracho
Andrés Zamudio**

Cuáles son los montos absolutos y relativos de gasto educativo en la sociedad son factores que contribuyen a determinar la demanda privada por educación (Psacharopoulos y Woodhall, 1991). Al mismo tiempo, constituyen una indicación sobre el valor relativo que otorgan las familias a la educación de sus miembros menores y las dificultades, en términos de costos directos, que enfrentan para elevar los niveles de escolaridad de sus miembros. Por último, el análisis del costo privado en educación permite plantear algunos problemas para el logro de mayores niveles de escolaridad poblacional en México, así como para alcanzar las metas establecidas desde el marco normativo constitucional de universalización de la educación básica.

Se presenta un análisis de las erogaciones de las familias en la escolarización de sus miembros, con el fin de revalorar la significación social de la educación y resaltar el importante peso que representan en el presupuesto familiar. Este tipo de enfoque ha sido poco utilizado en México, plausiblemente debido a la escasez de

* Teresa Bracho, Andrés Zamudio. Centro de Investigaciones y Docencia Económicas. A.C. (CIDE). México.

información sobre el tema, pero también debido al hecho de que se da por supuesta la gratuidad de la educación básica.⁶⁴

El trabajo utiliza la información original de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 1992,⁶⁵ para identificar los siguientes problemas generales: Cuánto representan las erogaciones en el renglón educativo con relación al ingreso y gasto familiares; Cómo se distribuyen los costos privados de la educación para distintos segmentos de ingresos y en qué renglones se ejerce el gasto educativo; Cómo se distribuyen los gastos en la educación básica –primaria y secundaria–, para los estudiantes de escuelas oficiales y privadas.

La idea de un proceso de autoreproducción de la pobreza explicable por la baja inversión de los segmentos más pobres en la educación de sus hijos (Becker, 1988; Llamas, 1993; Bracho, 1995) se analiza en función del monto que representan las inversiones educativas para los distintos niveles de ingreso *per cápita*. Se prueba, sin embargo que las inversiones realizadas por todos los segmentos de la sociedad son importantes, desde el punto de vista de su peso en el presupuesto familiar, esto es, del “esfuerzo” que representan.

Se analiza el peso de los distintos renglones de gasto directo en educación, particularizando a los renglones más relevantes: matrícula y materiales educativos, con el fin de sostener la importancia que puede tener el apoyo oficial en las erogaciones relacionadas con la escolarización, tanto en gastos en servicios educativos como en materiales escolares.⁶⁶

Por último, se distingue el tipo de institución en la que se ejerce el gasto, esto es, si los gastos en servicios educativos se realizan en instituciones oficiales o privadas, particularizando el análisis a la educación básica.⁶⁷ Ello permite realizar avances importantes en el reconocimiento de los costos de la escuela oficial en México para las familias y apoyar la hipótesis de que éstas participan en la escuela pública cubriendo una parte de los costos de la escolaridad, como gastos monetarios directos (Bracho, 1995).

⁶⁴ Cfr. Psacharopoulos y Woodhall (1991) para una revisión de los enfoques y resultados internacionales sobre el tema de la inversión educativa. El propio trabajo de estos autores muestra la escasez relativa de estudios sobre inversión privada en educación.

⁶⁵ En adelante, ENIGH-92. Forma parte del sistema de encuestas nacionales que levanta el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

⁶⁶ El reciente Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 introduce la posibilidad de otorgar apoyos directos para la adquisición de materiales escolares en los grupos más desfavorecidos de la sociedad. La información aquí presentada muestra la importancia de acciones de este tipo para facilitar la continuidad educativa.

⁶⁷ La distinción del gasto en instituciones públicas y privadas se presenta por primera vez codificada en la ENIGH-92.

Cuadro 1
Promedios de gasto monetario trimestral en educación para hogares con
estudiantes y proporción de hogares con gasto positivo por decil *per cápita*

	Educación Monet		Matrícula		Art. Educat.	
	Gasto	%fam	Gasto	%fam	Gasto	%fam
Total	480 908	78.1	235 655	44.7	172 379	59.8
I	80 682	63.5	27 233	25.7	50 813	56.4
II	166 395	73.1	63 216	36.7	98 265	62.3
III	238 978	75.0	103 797	44.1	120 817	59.1
IV	280 246	77.3	107 560	44.6	151 090	60.6
V	308 371	77.8	128 167	45.0	147 044	56.5
VI	455 178	80.9	203 098	48.3	205 433	59.1
VII	457 725	83.4	197 906	49.5	190 009	62.5
VIII	680 996	88.4	346 210	53.9	238 587	58.1
IX	1 088 026	90.4	551 174	61.1	339 005	64.1
X-1	1 863 852	93.5	1 061 886	70.5	437 690	64.1
X-2	3 369 593	97.5	1 988 050	68.1	548 211	62.0

EL GASTO EN ESCOLARIDAD POR DECIL DE INGRESO PER CÁPITA⁶⁸

Con el fin de precisar el peso de los gastos educativos sobre los ingresos disponibles por miembro del hogar, se describe el gasto educativo conforme a la distribución de deciles *per cápita*. Cabe destacar que, independientemente de que se identifiquen en el hogar personas como 'estudiantes' los gastos en el renglón de 'Educación, Cultura y Esparcimiento' representan alrededor del 7% del gasto familiar y más de la mitad del total de hogares del país (61%) reportan algún tipo de gasto educativo. Se presenta el análisis sólo del gasto monetario (esto es, se excluye el renglón de gasto no monetario) en tanto que las erogaciones en educación son básicamente monetarias.⁶⁹ Reconocer que el comportamiento del gasto educativo de los hogares refiere básicamente a erogaciones monetarias es de suyo importante.

Se seleccionó únicamente a los hogares que reportan tener miembros 'estudiantes', 6 594 hogares que representan el 62.6% del total de la muestra de INEGI.⁷⁰ Con base en esta muestra se calcularon la proporción de hogares con gasto positivo y los promedios de gasto para diferentes conceptos de educación. Estos resultados se presentan en el Cuadro 1.

⁶⁸ Cfr. Anexo, para una descripción del manejo metodológico de la ENIGH-92.

⁶⁹ En Bracho (1995) se propone esta hipótesis que encuentra constatación en el presente trabajo. Del total de la muestra sólo 291 hogares reportan gastos no monetarios (esto es un 2.8% del total de la muestra y 4.3% de los hogares con estudiantes).

⁷⁰ El promedio de hogares con estudiantes es mayor en los deciles inferiores que en los superiores (entre 76% en el decil I y 42% en el último quintil). Ello puede atribuirse al tipo de construcción de los deciles *per cápita*, así como al tamaño relativo del hogar en los distintos segmentos sociales.

La información muestra la importancia del gasto educativo a lo largo de toda la distribución social en México. Entre el 64% de los hogares con estudiantes en el decil inferior hasta alrededor del 95% de los ubicados en los segmentos más altos reportan algún tipo de gasto educativo.

También se muestra la importancia de la distinción en tipos de gasto educativo, entre matrícula y artículos educativos. Mientras que 45% del total de hogares reportan gastos directos en servicios educativos, el 60% lo hacen en artículos y materiales educativos. En el renglón de matrícula, la diferencia en la proporción de hogares en los deciles inferiores y superiores es importante, al pasar del 26% a cerca del 70% entre el decil I y el X. En el renglón de artículos educativos, la proporción de hogares con este tipo de gastos se mantiene relativamente constante alrededor del 60%. Esta información permite realizar dos inferencias sustantivas.

Por un lado, para una parte importante de los segmentos inferiores de la sociedad puede mostrarse que existe gratuidad en los servicios educativos, en donde la oferta pública sin duda estará desempeñando una función; pero esto no es válido para al menos entre un cuarto y un tercio de los segmentos inferiores (deciles I y II), ni para cerca de la mitad de los hogares ubicados entre los deciles III al VIII.

Por otro lado, los gastos derivados de la escolarización que se realizan fuera del sistema escolar en estricto sentido, como son los artículos y materiales educativos, son un componente importante y constante de gasto social del cual difícilmente puede prescindirse en los procesos de escolarización de los niños. La constante proporción de hogares muestra la baja elasticidad de ingreso de este tipo de gastos, para los que valdría la pena analizar su peso en las decisiones familiares sobre la educación de sus miembros.

Hasta aquí se ha presentado la información que refiere a la proporción de hogares que reportan haber realizado gastos en educación. En adelante se busca determinar la importancia relativa de estos gastos en relación a los ingresos y gastos de los hogares. El Cuadro 2 resume esta información para las familias con estudiantes.

Las primeras dos columnas presentan las proporciones de los gastos monetarios en educación, cultura y esparcimiento en relación al ingreso y gasto monetarios. Se muestra que estos gastos representan alrededor de 10% del ingreso y el gasto total en el promedio general. Muestra también que la proporción de gasto en educación se incrementa conforme aumenta el decil de ingresos, sin importar el denominador que se tome –ingresos o gastos totales– lo que podría indicar que su monto es dependiente de la capacidad económica de los hogares y, al menos parcialmente, podría ser interpretado como ‘un bien de lujo’ cuya demanda aumenta correlativamente al ingreso disponible.

El Cuadro presenta dos distinciones adicionales. Por un lado, se distingue el renglón en que se ejerce el gasto, entre los gastos en servicios educativos o matrícula y los relativos a artículos y materiales educativos. Además agrega infor-

Cuadro 2
Proporción de gasto en educación en ingreso y gasto monetario

	Total de hogares		Total de hogares				Hogares con gasto positivo			
	Educación total		Matrícula		Artículos ed.		Matrícula		Artículos ed.	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
Total	9.52%	9.90%	4.66%	4.85%	3.41%	3.55%	8.27%	8.17%	5.52%	5.48%
I	7.13%	5.39%	2.41%	1.82%	4.49%	3.39%	8.27%	5.67%	7.73%	5.54%
II	8.20%	7.17%	3.12%	2.72%	4.84%	4.24%	7.70%	6.14%	7.58%	6.49%
III	8.81%	8.10%	3.83%	3.52%	4.45%	4.10%	8.06%	6.74%	7.17%	6.44%
IV	8.24%	7.99%	3.16%	3.07%	4.44%	4.31%	6.82%	6.43%	7.22%	6.95%
V	7.58%	7.30%	3.15%	3.03%	3.61%	3.48%	6.69%	5.88%	6.30%	5.73%
VI	9.36%	9.51%	4.18%	4.24%	4.23%	4.29%	8.25%	7.68%	6.95%	6.56%
VII	7.98%	8.08%	3.45%	3.49%	3.31%	3.35%	6.87%	6.46%	5.28%	5.27%
VIII	9.75%	9.93%	4.96%	5.05%	3.41%	3.48%	8.86%	8.17%	5.75%	5.43%
IX	10.77%	11.60%	5.45%	5.88%	3.36%	3.62%	8.66%	8.54%	5.18%	5.12%
X-1	12.20%	13.50%	6.95%	7.69%	2.87%	3.17%	9.67%	9.76%	4.46%	4.80%
X-2	10.41%	14.44%	6.14%	8.52%	1.69%	2.35%	8.47%	11.33%	2.76%	3.62%

A: Gasto como porcentaje del ingreso monetario.

B: Gasto como porcentaje del gasto monetario.

mación sobre la proporción que representa el gasto cuando se considera sólo a los hogares que reportan gastos positivos en educación.

Para el total de hogares con estudiantes, se registra un incremento significativo en el gasto en matrícula como proporción del ingreso y gasto total monetario, reflejando el mayor uso de las escuelas particulares.⁷¹ La proporción de gasto en artículos escolares es más estable entre los deciles (con una ligera disminución hacia los deciles superiores), lo que lleva a afirmar que se trata de gastos necesarios, esto es, se ejercen independientemente del nivel socioeconómico del hogar. Mientras que los gastos en servicios educativos directos representan el 2% del ingreso en los segmentos inferiores, el realizado en artículos representa cerca del doble (4.5%); por su parte, en los segmentos más altos, los gastos en matrícula rebasan el 6% del ingreso, mientras que los representados por los artículos escolares se ubican en menos de la mitad de éstos (por debajo del 3%).

Cuando se considera sólo a los hogares que reportan gastos positivos en educación (última parte del Cuadro 2), hay un aumento importante en la proporción representada por el gasto educativo. La razón para incluir ambos tipos de cálculo obedece a la necesidad de no sobreestimar el gasto familiar total en educación, pero al mismo tiempo permitir la estimación de lo que representa en realidad para aquellos hogares que sí realizan gastos en el renglón educativo; esto último en tanto que es dable suponer que para aquellas familias que reportan gastos positivos no se trata de una 'elección' en estricto sentido, sino de una demanda del sistema educativo en el que están involucrados sus miembros.

El gasto en matrícula para aquellos hogares que reportan montos positivos, representa alrededor de 8% sobre el ingreso monetario, casi constante para todos los deciles de ingreso (con la mayor proporción en la primera parte del decil X y las menores proporciones en los deciles intermedios). Ello mostraría la baja flexibilidad en el renglón y la consecuente afirmación de que no se trata de un 'gasto por elección' o de un bien de lujo. Destaca también que el gasto en servicios educativos rebasa el 10% del gasto total familiar en los segmentos superiores del ingreso.

En cuanto al gasto en artículos educativos, los resultados mantienen las tendencias de la primera parte del cuadro, aunque con un aumento importante en su peso sobre el presupuesto familiar, más pronunciado en los deciles inferiores.

EL GASTO EN ESCOLARIDAD DIFERENCIANDO POR TIPO DE ESCUELA

Con el fin de tener una mayor precisión en cuanto a la importancia del gasto en matrícula, se distingue a continuación el tipo de institución en la que se ejerce el

⁷¹ Cfr. *Infra*.

gasto, entre las oficiales y las privadas, en tanto que representan costos diferenciales así como, plausiblemente, usos también diferenciales.⁷²

En el Cuadro 3 se presentan los porcentajes de gasto en diferentes conceptos de educación en relación al gasto total monetario, distinguiendo si los estudiantes se encuentran en escuelas públicas o privadas; se registra el gasto promedio de matrícula por estudiante y la proporción de los hogares que reportaron gasto positivo del total de hogares con estudiantes.

La comparación reporta diferencias importantes. Es mucho mayor el número de hogares con estudiantes en escuelas oficiales (6 029 hogares, que representan el 86% del total) en comparación con aquellos que tienen estudiantes en escuelas privadas (974. 14% de hogares).⁷³ Los gastos directos en matrícula representan un aumento muy importante; mientras que en los primeros representa alrededor del 2%, para los segundos, aumenta a 9%. En contraste, la importancia de los gastos en artículos de educación es similar para ambos grupos de hogares y se mantienen los resultados mostrados en la sección anterior en el sentido en que su importancia sobre el presupuesto familiar muestra una tendencia decreciente conforme aumenta el nivel de ingreso. Ello es particularmente notable en los hogares con estudiantes en escuelas privadas.

El promedio de gasto en matrícula por estudiante es, como se esperaba, mucho mayor para las escuelas privadas (\$ 645 507) que para las oficiales (\$ 43 618), esto es, en promedio cerca de 15 veces más.⁷⁴ Estos promedios se incrementan en forma continua conforme se avanza en los estratos de ingreso (columna D). Cuando se comparan estos montos por decil de ingreso, las diferencias son notables en términos de sus significados posibles. Por ejemplo, la elección de escuelas privadas representa entre 8 y 10 veces más en términos de gasto por estudiante en escuelas privadas en relación a las públicas en los extremos de la distribución, mientras que el mayor aumento parece registrarse en los deciles intermedios. En qué medida es ésta una variable de elección es difícil determinar hasta aquí, en tanto que se requeriría de un análisis paralelo de la oferta educativa real en cada localidad. Tampoco es posible determinar los factores que determinarían, en su caso, la elección. Baste por ahora la constatación del diferencial que representa la

⁷² En los deciles inferiores hay un mayor número promedio de estudiantes por hogar (más de dos) en comparación con los superiores (menos de dos). Hay una proporción muy superior de estudiantes en escuelas públicas (2.0) en comparación con las privadas (0.2), así como el uso diferencial de los dos tipos de instituciones: una mayor recurrencia en escuelas oficiales en los estratos bajos (2.6 vs. 0.6) y el mayor uso en los estratos altos de las escuelas privadas (1.1 vs .03).

⁷³ Lo que es consistente con los análisis de matrícula en el sistema educativo nacional.

⁷⁴ Los datos en pesos son originales de la ENIGH-92, esto es, refieren a pesos constantes del año en cuestión. Los promedios incluyen a los hogares que no reportan gasto; ello lleva a subestimación del gasto real para aquellos hogares que sí reportan gasto.

Cuadro 3
Porcentajes de gasto en educación y proporción de hogares con gasto.
Comparación de hogares con estudiantes en escuelas oficiales y en escuelas privadas

	Escuelas oficiales						Escuelas privadas					
	A	B	C	D	E	F	A	B	C	D	E	F
Total	6 029	2.28%	3.67%	43 618	39.14%	60.24%	974	8.80%	3.48%	645 507	67.04%	62.83%
I	999	1.65%	3.42%	9 360	25.23%	56.86%	23	3.70%	5.35%	73 392	30.43%	47.83%
II	875	2.37%	4.22%	22 699	35.77%	62.97%	33	8.00%	6.14%	185 168	57.58%	57.58%
III	765	3.03%	4.14%	38 192	42.88%	59.35%	42	6.02%	3.91%	208 613	52.38%	78.57%
IV	699	2.51%	4.33%	38 544	42.49%	60.66%	49	6.56%	6.16%	223 813	61.22%	67.35%
V	659	2.26%	3.45%	45 049	41.58%	57.06%	78	5.65%	3.71%	227 385	58.97%	66.67%
VI	565	2.67%	4.41%	64 704	43.19%	60.18%	99	7.78%	5.97%	352 739	63.64%	66.67%
VII	478	2.02%	3.37%	59 539	43.93%	64.02%	95	7.97%	3.62%	355 773	64.21%	55.79%
VIII	440	2.25%	3.46%	86 074	44.32%	59.55%	141	8.78%	3.40%	525 845	68.79%	53.90%
IX	352	2.39%	3.54%	121 529	46.02%	61.93%	185	8.02%	3.73%	617 366	70.81%	69.19%
X-1	131	1.73%	3.04%	136 570	45.80%	68.70%	118	10.42%	3.42%	960 262	77.97%	61.02%
X-2	66	1.33%	2.13%	154 662	37.88%	65.15%	111	9.62%	2.51%	1 573 571	76.58%	62.16%

A : Total de hogares con estudiantes.

B : Proporción de gasto en matrícula del gasto monetario.

C : Proporción de gasto en artículos educativos del gasto monetario.

D : Matrícula promedio por estudiante.

E : Proporción de hogares con gasto positivo en matrícula.

F : Proporción de hogares con gasto positivo en artículos de educación.

elección en términos de gasto educativo y esfuerzo familiar en la escolaridad. Cabe agregar que los montos de gasto promedio en educación como relación al Salario Mínimo del año, para el caso de las escuelas públicas, representa un 12% de un salario mínimo, mientras que las privadas representan cerca de dos salarios (1.78).

Las dos últimas columnas indican el porcentaje de los hogares con estudiantes que reportan gasto positivo. Se constata de nuevo que el grupo de hogares con estudiantes en escuelas privadas reporta en general porcentajes más altos, sobre todo en el concepto de matrícula, aunque en relación a los artículos de educación los porcentajes no son muy diferentes.

Cabe subrayar de la información el hecho de que en promedio el 39% de los hogares con estudiantes en escuela pública reportan gastos en matrícula, mientras que no lo hacen la totalidad de los hogares con estudiantes en escuela privada, sino tan sólo el 67% del total (columna E); destaca también la cercanía en estas proporciones entre las familias con estudiantes en escuela pública y privada en los deciles inferiores (25% y 30%, respectivamente) y su paulatino distanciamiento hacia los deciles superiores (menos de la mitad en escuela pública y más de tres cuartos en escuela privada).

En conjunto, la información presentada hasta aquí permitiría poner en la mesa de las discusiones el papel de la gratuidad de la escuela pública y la importancia de hacerla efectiva entre los segmentos inferiores de la sociedad.

GASTO EN EDUCACIÓN BÁSICA

De los hogares con estudiantes, la mayor proporción ejercen el gasto educativo en servicios de educación básica, como se registra en el Cuadro 4.⁷⁵

Mientras que en educación primaria una cuarta parte de los hogares con estudiantes reportan gastos en matrícula, el 13% lo hacen en secundaria, 11% en media superior y 3% en superior. La relevancia del análisis de gastos en matrícula del nivel básico se acentúa al distinguir los hogares por estratos de ingresos. Los cambios en la proporción de hogares con gasto positivo son moderados en la educación primaria y secundaria (23% en el primer estrato y 27% en el último, para la educación primaria y entre 11% y 17% respectivamente, para la educación secundaria). Estas proporciones contrastan con las relativas a los hogares que reportan gastos de nivel postbásico, media y superior, así como en educación

⁷⁵ El cuadro agrega los deciles de ingresos para representar estratos sociales, pues la cobertura diferencial de la educación lleva a dificultar el análisis más detallado de la educación postbásica en los estratos más bajos.

Cuadro 4
Proporción de hogares con gasto positivo en matrícula
por nivel educativo en que se ejerce el gasto
(en porcentajes)

	Maternal Preescol.	Primaria	Secundaria	Media Superior	Superior	Especial
Total	7.29	24.08	13.32	10.63	3.44	1.77
I-III	5.72	22.58	11.36	4.86	0.45	0.37
IV-VI	7.21	25.67	14.93	12.14	1.94	1.44
VII-VIII	8.41	23.82	13.99	15.78	5.10	2.36
IX	13.16	24.42	13.38	18.26	9.34	4.46
X	8.42	26.58	16.58	19.47	20.53	8.42

Nota: Se agregan los deciles de ingreso *per cápita* por la menor cobertura de la muestra en los niveles superiores de educación, así como en educación preescolar y especial.

preescolar y especial, en donde las mayores proporciones se identifican en los dos últimos estratos.

Lo anterior subraya la importancia de especificar los gastos en educación primaria y secundaria, o 'educación básica'.⁷⁶ En la presente sección se refiere primero a la cobertura de la educación básica por deciles de ingreso *per cápita*, descripción del gasto en primaria y secundaria y su diferenciación en instituciones públicas y privadas, así como en relación a los deciles de ingreso *per cápita*. El objetivo del análisis es presentar una descripción de los rezagos en matriculación en educación básica junto con sus costos privados, de manera que pueda tenerse una imagen de los esfuerzos públicos que habrán de realizarse si se busca universalizar la educación básica, particularmente, la secundaria.

Cobertura de la educación básica. Partiendo de la identificación de las poblaciones infantiles que potencialmente debiesen estar incorporadas a la educación básica y las que efectivamente se encuentran estudiando, se identifican los perfiles de incorporación a primaria y secundaria por decil de ingreso *per cápita*.⁷⁷

⁷⁶ Se elimina el preescolar por una baja representación en los deciles inferiores, por dificultades para especificar a la población que se encuentra estudiando el nivel, pues la pregunta sobre asistencia a la escuela se aplica a partir de los 5 años de edad (cuando el preescolar puede iniciarse desde los 3 o 4, particularmente en las instituciones privadas).

⁷⁷ Se eligió como referente poblacional al resultante del análisis de la propia muestra, y no los tradicionales grupos de edad que se utilizan para estimar tasas de participación, en tanto se

Cuadro 5
Población que no estudia en relación a población total en el grupo de referencia.
Estimación por decil de ingresos *per cápita*. (Datos de individuos)

	Pobl. referencia*		% no estudian**	
	Prim.	Sec.	Prim.	Sec.
Total	10 591	4 246	13.0	37.8
I	2 755	679	20.3	53.3
II	1 901	692	14.9	44.1
III	1 414	615	12.0	40.5
IV	1 171	563	10.7	36.4
V	960	480	9.1	36.7
VI	713	379	7.6	32.2
VII	580	276	7.1	27.5
VIII	477	251	5.5	21.1
IX	372	198	4.0	24.2
X-1	159	66	5.7	6.1
X-2	89	47	4.5	6.4

* La categoría población de referencia se define por grupo de edad y por grado de escolaridad del individuo:

Primaria: 5 a 14 años sin escolaridad o primaria incompleta.

Secundaria: 11 a 18 años, con primaria concluida o secundaria incompleta.

** La categoría estudiantes comprende a los individuos en las especificaciones anteriores que reportan estar estudiando (o que señalan como causa de no trabajo el ser estudiantes).

Se presentan los porcentajes de los niños que no estudian.

encontraron proporciones importantes de individuos con rezago de entre uno y dos años para primaria y entre uno y 3 años para secundaria con relación a la edad teórica de culminación del ciclo. En el caso de la primaria, se incluyó a los niños de 5 años, pues una parte de la muestra (aunque menor) reportaba tener primaria incompleta y estar estudiando. Es probable que esta ampliación de la población de referencia implique tasas de participación por nivel algo más bajas de lo que sería esperable; sin embargo, el interés por cubrir todos los casos que reportan gastos en escolaridad positivos, llevó a esta ampliación. La restricción se estableció a la población con extraedad que puede identificarse como estudiante de estos niveles por encima de 14 y 18 años, según se trate de primaria o secundaria. Así, la población de referencia para la primaria incluye a los individuos que tienen entre 5 y 14 años de edad, que no tienen instrucción o declaran tener primaria incompleta. Para la secundaria, el referente poblacional incluye a los individuos hasta 18 años de edad que reportan como nivel máximo de instrucción la primaria completa o la secundaria incompleta. La definición de la población de estudiantes refiere al segmento de la población de referencia que reporta estar estudiando.

En el total de la población potencialmente incorporada a la primaria, hay un 13% de niños que no asiste a la escuela primaria. La distinción por deciles de ingreso *per cápita* permite identificar que la mayor parte están en los deciles más bajos de ingreso (entre 20% en el decil I y 11% en el IV).⁷⁸ Esta alta proporción de casos es muy importante en la medida en que se trata de la educación elemental y obligatoria desde hace décadas.⁷⁹

La población que no estudia secundaria (y potencialmente podría o debería estar estudiando) aumenta de manera importante como proporción del grupo poblacional de referencia (38%). Representa más de la mitad en el decil I y más de una tercera parte hasta el decil V. Sólo en el decil X se registran proporciones inferiores al 10% (6.1% en el primer quintil y 6.4% en el último). Este resultado es muy relevante en tanto que se trata de un nivel que recientemente se incorporó como educación obligatoria en el Artículo Tercero de la Constitución.⁸⁰

Las diferencias en el rezago escolar en primaria y secundaria, así como su distinción por decil de ingresos muestran el hecho de que el último tramo de la educación básica sigue siendo un ciclo prácticamente obligatorio en los segmentos superiores y un servicio de menor relevancia en los inferiores. Ello puede obedecer al tramo de edad al que corresponde la educación secundaria, en el que la incorporación al trabajo de un mayor número de miembros puede ser un factor fundamental en el ingreso del hogar.

Sirva este resultado como contexto para interpretar los siguientes análisis, relativos al gasto de los hogares en primaria y secundaria y para imaginar la magnitud de esfuerzos que habrán de realizarse si quiere lograrse la meta de universalización de la secundaria.

Gasto promedio por estudiante de educación básica. En la presente sección se describen los gastos promedio por estudiante, para los hogares con estudiantes en primaria y en secundaria. El objetivo es mostrar, primero, el aumento de inversión para los deciles superiores de ingreso; segundo, el aumento relativo del costo en educación secundaria para los hogares, versus la primaria.

⁷⁸ Un análisis más preciso podría permitir identificar las causas para explicar este porcentaje de niños que no estudian, particularmente en el 5% en los deciles superiores. Por ahora, pareciera plausible suponer que puede atribuirse al período del levantamiento de la información, como se indica en el Anexo.

⁷⁹ *Gfr.* Bracho (1995b) para un análisis de la distribución educativa en la población adulta y (1995c) para un análisis de la población excluida del sistema. Ambos refieren a la información censal de 1990 publicada por INEGI. En Bracho (1997) se propone un modelo de explicación sobre la exclusión de la educación básica, con base en los datos de la ENIGH-92.

⁸⁰ Esta incorporación se dio en 1992, que coincide con el año de levantamiento de esta encuesta.

El cuadro 6 resume los resultados de los gastos promedio por estudiante en cada nivel para los hogares que tienen estudiantes de primaria y/o de secundaria. La primera columna de cada nivel corresponde al número de hogares con estudiantes en el nivel; la segunda corresponde al promedio de gasto en matrícula; la tercera es el número promedio de estudiantes por hogar; la cuarta corresponde al gasto promedio total en matrícula por estudiante y las dos últimas distinguen el gasto promedio por estudiante en escuelas oficiales y privadas.

En el total de la muestra, un estudiante de primaria cuesta al hogar un promedio de \$ 34 865 trimestrales; en contraste, un estudiante de secundaria cuesta en promedio más del doble: \$ 88 439; estas cifras representan, respectivamente un décimo y un cuarto de un Salario Mínimo General. Estos resultados se refieren al promedio de los gastos que hacen las familias con estudiantes, siendo que algunos hogares reportan un gasto cero. Cuando se realiza esta estimación de gasto promedio sólo para los hogares que reportaron gastos positivos, los promedios resultan un tanto más altos; el gasto promedio en primaria aumenta a \$ 145 251 y en secundaria a \$ 230 596. No se incluye la estimación desagregada, por la disminución de la muestra como una fuente de sesgo.⁸¹

El promedio de gasto por estudiante de primaria que realizan los hogares sube casi al doble entre el decil I y el II y al triple para el decil III, a partir de éste los aumentos son más suaves, hasta un incremento de cerca del doble entre el decil VIII y el IX, el IX y el X-1 y en el último quintil.

El gasto por estudiante en el segmento inferior de la distribución representa menos del 1% (0.89%) del gasto respectivo en el quintil más rico. Son este tipo de distancias en la inversión familiar en educación a las que refiere la literatura internacional como preocupantes en términos de la potencial distribución del ingreso y de la desigualdad intergeneracional. Si la educación es una inversión redituable en el mercado de trabajo, las distancias atribuibles a la diferenciación de niveles de escolaridad alcanzados y calidades educativas (que seguramente se asocian a esta inversión diferencial) seguirá marcando brechas cada vez más grandes entre los distintos estratos de la sociedad.⁸²

⁸¹ Puede consultarse Bracho y Zamudio (1996). Sirva tan sólo como comparación el gasto público federal registrado para el ciclo 1992-1993 en los mismos ciclos: En primaria, el gasto promedio por alumno fue de \$1099.0 anual, y en secundaria fue de \$1981.7.

⁸² En palabras de Becker, "Si no se canalizan subsidios del gobierno a la inversión en el capital humano de los niños más pobres, los ingresos bajos serán más persistentes en las generaciones que los ingresos altos; en varias generaciones, la llamada 'cultura de la pobreza' excederá a la 'cultura de los privilegios'" (Becker, 1988: 10).

Cuadro 6
Gasto en primaria y secundaria
Gasto total por decil y gasto promedio por estudiante

Decil	Primaria					Secundaria						
	Estud. Hogares	G.Promedio por estudiante			Estud. Privada	Hogares	G. Promedio por estudiante				Oficial	Privada
		Gasto	prom.	Total	Oficial		Gasto	prom.	Total	Oficial	Privada	
Total	512	62 638.4	1.80	34 865.0	5 320.8	134 064.4	2105	109 700.4	1.24	88 439.6	18 517.5	184 356.6
I	958	11 370.5	2.29	4 967.2	1 574.2	0.0	236	28 204.0	1.32	21 334.3	7 006.5	0.0
II	814	20 372.3	1.98	10 268.3	3 345.9	20 000.0	283	52 193.7	1.33	39 178.5	2 813.5	35 000.0
III	681	34 014.3	1.82	18 665.6	5 447.5	80 416.7	291	79 315.8	1.24	63 758.7	20 186.9	88 000.0
IV	586	36 606.2	1.78	20 527.2	6 172.9	50 555.6	282	68 933.6	1.26	54 605.2	18 068.4	21 666.7
V	537	39 867.2	1.62	24 607.9	6 683.6	54 193.1	254	82 037.8	1.19	69 230.2	19 607.3	105 181.8
VI	423	52 195.3	1.56	33 503.7	7 520.4	80 035.5	203	88 912.6	1.24	71 622.9	22 001.9	55 833.3
VII	362	67 772.4	1.49	45 515.4	8 354.4	95 713.5	172	74 465.1	1.16	64 039.5	17 889.7	76 000.0
VIII	318	103 485.0	1.42	73 129.1	12 825.8	93 603.2	166	122 827.6	1.19	103 503.5	26 058.3	65 493.9
IX	270	206 288.5	1.32	156 019.1	15 738.3	130 000.0	127	276 279.2	1.17	237 068.1	36 465.8	195 441.2
X-1	111	405 394.7	1.35	299 981.3	16 013.6	178 250.7	53	636 527.5	1.17	544 133.6	41 912.3	353 025.6
X-2	63	748 886.7	1.35	555 059.8	4 814.7	268 308.0	38	685 910.7	1.16	592 374.7	27 000.7	286 069.0

Cuando se distinguen los gastos promedio ejercidos en escuelas públicas y privadas, se muestra que la primaria pública cuesta a los hogares que tienen hijos en esas instituciones un promedio de \$ 5 320 trimestrales, lo que representa un costo muy inferior al promedio general (correspondiente a \$ 34 865; esto es, un 15.3% de este costo). La distribución del costo por estudiante es relativamente estable para los estratos medios, presenta un incremento importante en los deciles VIII, IX y el primer quintil del segmento superior y paradójicamente una reducción en el último quintil, con relación al segmento anterior. Por otra parte, disminuye de manera importante la distancia en el promedio entre el segmento más bajo de ingresos y el último quintil: el primero representa poco menos de la mitad del gasto promedio en el extremo superior, aunque es necesario reconocer que para el grupo superior la estimación es muy pobre dado el reducido número de casos.

El análisis de gasto promedio por estudiante de secundaria mantienen las distancias encontradas en la primaria entre los deciles I y II y entre el VIII y el IX, matizándose las diferencias en los promedios de gasto entre éste y los dos quintiles del último grupo. La distancia entre el decil I y el quintil superior se reduce: el gasto promedio por estudiante de secundaria (para los hogares que reportan gasto positivo) en el decil I representa ahora el 3.6% del gasto correspondiente realizado en el quintil más rico de la distribución.

Un niño en escuela secundaria oficial representa en promedio para el total de los hogares (\$ 18 518) tres veces más que un niño en primaria oficial; sin embargo, la comparación del gasto promedio en este tipo de instituciones versus el referente al promedio total en secundaria (\$ 88 440, sección anterior), es de tan sólo un quinto. Es de enorme importancia constatar que los promedios de gasto en la secundaria oficial, cuando se distingue por decil son menos desiguales que los de la primaria oficial, con excepción del decil I. En el decil IX y en la primera mitad del decil superior se registran los más altos promedios de gasto. Ello permite proponer que, en efecto, el costo de la educación secundaria puede estar afectando los niveles de rezago reportados antes.

Los datos relativos al gasto promedio en secundaria privada deben ser tomados con precaución por los bajos gastos y las bajas proporciones de hogares, pero permiten mostrar que los costos promedio de un estudiante en escuela privada son mucho más altos que los respectivos en escuela pública (respectivamente, 134 064 versus 5 320 en primaria y 184 357 versus 18 517 en secundaria).

Esta información busca mostrar que tal vez los costos que tienen que cubrirse para escolarizar a los miembros menores del hogar, incluso en la

educación básica, son importantes. Estos costos son pagados por toda la sociedad, esto es, todos los estratos de ingreso reportan erogaciones directas (matrícula) en la escolaridad de los niños. Las distancias en el monto del gasto, sin embargo, pueden llegar a representar un desperdicio de recursos en los segmentos inferiores, si es que estas distancias se asocian con calidad de la educación. Por ello, la atención más particularizada del gasto público en educación debe ponerse en revertir esta tendencia, realizando inversiones directas en las escuelas en las que están los hijos de los estratos inferiores.

OBSERVACIONES FINALES

Se presentó aquí una primera aproximación al gasto privado en educación, su relación con el ingreso, el ingreso *per cápita* y el gasto total de los hogares. Se especificó la información para los niveles de educación básica, primaria y secundaria y se distinguió entre instituciones públicas y privadas. En esta sección se plantean algunas consecuencias del análisis para la discusión de políticas educativas.

La “gratuidad” de la escuela pública básica. Al menos para una tercera parte de la población escolar la escuela pública no es gratuita, si bien representa costos muy inferiores a los de la escuela privada. Aunado a los costos directos en la escolaridad, se agrega que otros costos imprescindibles (artículos educativos, libros de texto, etc.) representan partes importantes del ingreso disponible y del gasto del hogar. Así, las “bajas” inversiones de los segmentos inferiores de la distribución del ingreso *per cápita* deben ser interpretadas en función de esta constatación. Para estos estratos de la población, el esfuerzo que representa la escolarización, tan solo en gastos monetarios directos y sin incluir otros costos importantes (como uniformes, transportes, etc.) o el “costo de oportunidad” (ingresos no ganados en el mercado de trabajo durante el período de escolarización) es proporcionalmente mucho mayor que el que muestran las proporciones estimadas en este trabajo. Y, sin embargo, proporciones no despreciables de esos segmentos invierten en la escolaridad de sus hijos.

La confianza, o esperanza, puesta en el sistema educativo por la población, particularmente la que depende más de la escuela pública (esto es, al menos el 80% de la población) debe tener una contraparte por el lado de la inversión pública. Si la información aquí presentada se corresponde a la realidad educativa de los hogares, es importante plantear la necesidad de diseñar mecanismos selectivos de inversión pública orientados a contrapesar los bajos gastos de la población del segmento inferior de la distribución (al menos hasta el 70%). Por ejemplo, atender al peso que tienen los “artículos educativos” sobre el gasto familiar.

El rezago educativo en el nivel básico es muy alto y su distribución por niveles de ingreso *per cápita* permiten tratar de encontrar una parte de su explicación por el lado de los costos de la educación. En condiciones de "pobreza extrema" (al menos los tres primeros deciles de ingreso de esta muestra) el gasto educativo es prescindible; ello ha sido así no solo para los hogares (como se buscó mostrar en el trabajo) sino también para el Estado, como indican los análisis relativos a las decrecientes asignaciones públicas a educación en los períodos de crisis económica (particularmente en la década de los ochenta).

Mientras que la valoración de la educación en la agenda política parece recuperarse, si se la mira por las crecientes proporciones de gasto público en el renglón al inicio de los noventa, revalorar la educación en la sociedad requerirá una atención particularizada a esos segmentos de extrema pobreza y a las fuertes proporciones de gasto que representa la educación en los segmentos intermedios de la distribución del ingreso. Sin duda, el segmento de mayores ingresos (decil X) tiene un comportamiento de gasto educativo claramente distinguible del resto de la sociedad y una cobertura de su población escolarizable muy cercana al 100%, al menos en educación básica, pero muy plausiblemente en postbásica también.

Adicionalmente, la revaloración pública de la educación también ha tenido expresión en el cambio del Artículo Tercero y la ampliación de obligatoriedad al nivel de la secundaria. Lograrla, a partir de los resultados de este estudio, es una empresa que requerirá una consideración importante sobre cuánto puede pedirse a las familias en términos de mayores aportaciones al sistema educativo y una revaloración del papel y dirección del financiamiento público a la educación.

BIBLIOGRAFÍA

- BECKER, G. 1988. "Family Economics and Macro Behavior". *The American Economic Review*, 78 (1).
- BRACHO, T. 1995. "Gasto privado en educación. México 1984-1992". *Revista Mexicana de Sociología*, LVII (2. México: ISS UNAM).
- _____. 1995b. "Distribución y desigualdad educativa. México, 1990". *Estudios Sociológicos* vol. 13, N° 37, enero-abril. México: El Colegio de México.
- _____. 1995c. "Pobreza educativa". En *Educación y Pobreza. De la desigualdad social a la equidad*. México: El Colegio Mexiquense/UNICEF.
- _____. 1997. "La exclusión de la educación básica: Decisiones familiares sobre escolarización". Documento de Trabajo (en prensa). México: CIDE.
- BRACHO T. Y A. ZAMUDIO. 1996. "El costo privado de la educación. Análisis del gasto educativo familiar, 1992". Documento de Trabajo, Serie Economía, núm 61. México: CIDE.
- CORTÉS, F. 1995. "Los avatares del ingreso en los ochenta: la respuesta de los hogares". México: El Colegio de México (documento no publicado).
- PSACHAROPOULOS, G. Y M. WOODHALL. 1991. *Education for Development. An Analysis of Investment Choices*. N.Y: Oxford University Press /The World Bank. Primera edición 1985.
-

- LLAMAS, I. 1993. "Gastos en educación e incorporación al mercado de trabajo de los jóvenes de los hogares pobres de México". *Análisis Económico IX* (22. México: UAM).
- SAMANIEGO, N. 1990. "Algunas reflexiones sobre el impacto económico de la crisis en las clases medias" En S. Loeza y C. Stern (coords.) *Las clases medias en la coyuntura actual*. México: El Colegio de México.
- SZÉKELY, M. 1995. "Aspectos de la desigualdad en México". *El Trimestre Económico*, LXII (2. México: F.C.E).

ANEXO
METODOLOGÍA Y DESCRIPCIÓN DE LA INFORMACIÓN ENIGH-92

Para el presente análisis se utilizó información original de la ENIGH92 a nivel de registro tanto de hogares, como de individuos. La muestra consta de 10 530 hogares y 50 862 individuos con representación a nivel nacional. En tanto el objetivo central de este estudio es el gasto educativo, el nivel del análisis refiere a los hogares, pero redefine en este nivel factores del nivel individual con el fin de caracterizar los hogares en función de variables pertinentes al estudio, como son la presencia y número de estudiantes por hogar, nivel de escolaridad, tipo de escuela en la que estudian, etc.⁸³

1. *Ingreso*. Si bien el ingreso puede ser un determinante directo para explicar el gasto en cualquier renglón, en el presente trabajo la variable de ingresos se utiliza para organizar la información de las familias conforme a su ingreso *per cápita*.⁸⁴ Esto es, se la utiliza como descriptor que organiza el análisis de los niveles de gasto educativo en las familias.

Hasta ahora, los análisis sobre gasto educativo familiar en México se han basado en el sistema de clasificación de decil de ingreso familiar, siguiendo la clasificación de INEGI (Llamas, 1993; Bracho, 1995). En el presente trabajo, se utilizó la distribución de hogares por su ingreso *per cápita* como una mejor aproximación al análisis de gastos familiares en educación. Esto es, juzgamos de mayor relevancia la estratificación a partir de los ingresos ponderados por el número de miembros en la familia, con el fin de descontar efectos del número de perceptores y tamaño del hogar sobre la capacidad de realizar gastos en el renglón de interés. Asimismo, agregamos en esta clasificación una división adicional en el último decil, en dos quintiles, con el fin de distinguir los segmentos más altos de la sociedad e identificar las posibles diferencias en su comportamiento de gasto educativo.⁸⁵

⁸³ En Bracho y Zamudio (1996) se presentan con mayor detalle las precisiones metodológicas en el manejo de la información original.

⁸⁴ Cabe señalar que en el cálculo de los deciles de ingreso se utilizaron los factores de expansión conforme a la metodología propuesta por INEGI; sin embargo, para hacer el análisis del gasto educativo no se utilizaron a estos factores. Se prefirió mantener el número real de hogares para poder determinar la precisión con que se estimaban algunos conceptos; además, los resultados del análisis no se veían afectados cuando se incorporan los factores de expansión.

⁸⁵ *Cfr.* Cortés (1995) y Székely (1995) para un análisis sobre los efectos referidos y la distribución del ingreso a partir del concepto de ingresos *per capita*. Samaniego (1990) utiliza la distinción en los dos últimos quintiles, aunque parte de la definición de ingreso familiar total. En Bracho y Zamudio (1996) se encuentra una descripción más detallada de esta construcción.

En el Cuadro al final de este anexo, se resume la información sobre ingreso y gasto total, comparando los resultados de la distinción entre decil simple y decil *per cápita*.

2. *Gasto en educación.* La información original sobre gasto en educación se agrupa en el capítulo de 'Educación, cultura y recreación' de la ENIGH y que comprende cuatro conceptos: servicios de educación (colegiaturas), artículos de educación (cuadernos, textos, etc.), artículos de cultura (libros, periódicos, etc.) y servicios de esparcimiento. Está, a su vez, dividido en tipo de gasto, sea monetario y no monetario. Para la estimación del gasto total en educación cultura y esparcimiento, de la primera parte del artículo, se utilizó el gasto monetario total trimestral, que comprende los cuatro conceptos de gasto. Se excluyen los hogares que reportan 'gasto no monetario', que representan tan sólo el 2.8% del total de la muestra y el 4.3% de los hogares con estudiantes.

Para los análisis que le siguen, se excluyeron el tercer y cuarto conceptos (gastos en cultura y en esparcimiento), así como el gasto no monetario. Se mantiene el renglón de servicios educativos y se refiere a éste como "gasto en matrícula"; el segundo renglón refiere al total de materiales escolares o "artículos educativos". El análisis se realiza para los hogares que reportan estudiantes.⁸⁶

Se particulariza el análisis de gasto en servicios educativos en educación básica, distinguiendo cuando se juzgó pertinente entre el que se realiza en instituciones públicas y privadas; bajo las primeras, se incluyen los pocos casos registrados en instituciones por cooperación.

En estricto sentido, debiesen incorporarse en el análisis los costos de la escolaridad que se ubican en otros capítulos de gasto, como los uniformes y el transporte. Hasta aquí mantenemos el análisis sólo de los conceptos que se incluyen en las ENIGH dentro del renglón educativo.⁸⁷

⁸⁶ Los estudiantes se definieron como los individuos que decían estar estudiando en la pregunta correspondiente, más los individuos que reportaban como causa de no trabajo el ser estudiantes.

⁸⁷ Las ENIGH representan la única fuente para estimar las aportaciones sociales a la escolarización, tema de enorme relevancia para la sociedad. Sin embargo, a nuestro juicio, presentan algunos problemas que vale la pena mencionar. Su principal limitante refiere a la fecha del levantamiento de la encuesta y la periodicidad con que se pregunta el gasto en educación. El cuestionario de la ENIGH92 pregunta por los gastos realizados en educación durante el mes anterior; la encuesta fue levantada del 21 de agosto al 15 de noviembre de 1992; por lo tanto, la información sobre el gasto en educación correspondió al gasto de los meses de julio, agosto, septiembre u octubre, dependiendo de la fecha exacta de la entrevista para cada familia. El problema deriva de que los gastos en educación tienen un comportamiento estacional, con un importante incremento en el mes de septiembre (véase Bracho, 1995). Por lo tanto para algunas familias tendríamos una sobrestimación y para otras una subestimación del gasto. Considerando que estos efectos se cancelan en alguna magnitud, aunque el efecto neto sería difícil de determinar, se mantuvo en el análisis el total de hogares, independientemente del mes de la entrevista, manteniendo presente los posibles sesgos en la estimación. Las razones apuntadas, dificultan saber si los gastos son realizados en forma regular, o se trata de aportaciones en el inicio del ciclo escolar.

Cuadro Anexo
Ingreso y gasto trimestral total

Ingreso-Gasto trimestral promedio por decil simple						
	Hogares	Ingreso Total	Gasto Total	Ingreso Monetar	Gasto Monetar	Gasto No-Monet
Total	10 530	6 156 295	5 871 114	4 574 260	4 289 080	1 582 035
I	1 280	1 101 210	1 427 762	691 865	1 018 417	409 345
II	1 307	1 944 965	2 235 779	1 356 589	1 647 403	588 376
III	1 191	2 629 645	2 882 080	1 894 835	2 147 270	734 811
IV	1036	3 314 045	3 522 728	2 401 534	2 610 217	912 511
V	1 049	4 073 082	4 326 839	2 967 082	3 220 839	1 106 000
VI	1038	5 035 790	5 017 077	3 686 801	3 668 088	1 348 989
VII	961	6 283 048	6 192 023	4 641 500	4 550 475	1 641 548
VIII	914	7 981 271	7 797 727	5 861 391	5 677 847	2 119 880
IX	920	11 117 069	10 559 058	8 127 370	7 569 359	2 989 698
X	834	25 477 822	20 926 212	19 819 225	15 267 615	5 658 597

Ingreso-Gasto trimestral promedio por decil <i>per cápita</i>						
	Hogares	Ingreso Total	Gasto Total	Ingreso Monetar	Gasto Monetar	Gasto No-Monet
Total	10 530	6 156 295	5 871 114	4 574 260	4 289 080	1 582 035
I	1 331	1 535 760	1 873 701	1 041 738	1 379 678	494 022
II	1 221	2 471 189	2 723 938	1 806 988	2 059 737	664 201
III	1 144	3 163 409	3 339 294	2 374 937	2 550 821	788 473
IV	1 089	3 854 997	3 950 360	2 889 403	2 984 765	965 595
V	1 089	4 550 781	4 680 376	3 418 700	3 548 295	1 132 081
VI	1 035	5 388 946	5 324 839	3 994 296	3 930 189	1 394 649
VII	948	6 359 683	6 164 754	4 645 255	4 450 326	1 714 428
VIII	963	7 607 820	7 350 320	5 587 975	5 330 475	2 019 845
IX	874	10 717 421	10 087 399	7 826 569	7 196 546	2 890 853
X-1	445	15 662 681	14 460 667	11 294 497	10 092 483	4 368 184
X-2	391	29 978 891	23 270 717	23 534 870	16 826 696	6 444 022

Nota: Los datos que se presentan no utilizan los factores de expansión. Esto se ve reflejado en el hecho de que el número de familias por decil no es igual al 10%.

Financiamiento de la educación en el Perú

*Jaime Saavedra
Roberto Melzi**

Durante los últimos 25 años el gasto educativo público real en el Perú se ha mantenido relativamente constante, aunque con fluctuaciones relacionadas con el ciclo económico. Sin embargo, en un contexto de marcado crecimiento de la matrícula, esto ha implicado una caída significativa en el gasto por alumno, en particular, en la educación básica. Como parte de este proceso se observó un aumento del número de docentes y de personal administrativo –en particular a partir de 1985– con una caída en los ingresos reales de los mismos. El gasto por alumno, así como la variabilidad del gasto educativo en el Perú es similar al promedio latinoamericano. Sin embargo, el gasto es menos de un sexto del observado en países de la OECD. El gasto público en educación alcanzó el 2.8% del PBI en 1994. Estimaciones realizadas sobre la base de encuestas de hogares muestran que las familias que matricularon a sus hijos

* Jaime Saavedra, Roberto Melzi. Grupo de Análisis para el Desarrollo. Lima, Perú.
Esta investigación se realizó con el apoyo de la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID) en el marco del Proyecto de Democracia Participatoria (DEMPAR).

en instituciones educativas públicas aportaron un 0.8%. Si además se contabiliza el gasto de las familias en instituciones privadas, esta cifra llega a 1.9%. Así, si bien la educación pública, que en el caso de la educación básica constituye el 85% de la matrícula, es gratuita, las familias peruanas en conjunto gastan en educación –a través de aportaciones extraordinarias, cuotas de padres de familia y gastos en materiales– 2/3 de lo que desembolsa el Estado. La sociedad peruana en conjunto gasta al menos 4.7% del PBI en educación. Finalmente, se encuentra que la distribución del gasto educativo por alumno no es equitativa, siendo éste mayor en aquellos departamentos donde los indicadores de pobreza son menores.

El gasto en educación consume una parte importante de los recursos de las naciones: entre 2% y 5% en los países más desarrollados. Dado que en muchos países la mayor parte de la matrícula es pública, casi todo el gasto de la sociedad en educación tiende a ser solventado por el Estado. Como consecuencia, el análisis de la inversión en educación se limita usualmente al estudio de los recursos públicos destinados a este fin. Sin embargo, el sector privado juega en muchos casos un papel importante, tanto en la provisión del servicio educativo como en el financiamiento directo del mismo. Las familias gastan en matricular a sus hijos en escuelas privadas, pero también las familias que utilizan la educación pública –aun cuando ésta es supuestamente gratuita– incurren en gastos educativos. Este último fenómeno ha tenido una importancia creciente en las últimas décadas debido a la reducción de los recursos fiscales por alumno. El objetivo de este documento es llegar a aproximar la magnitud de los recursos que la sociedad peruana destina a la inversión en capital humano a través de la educación formal. Con este fin se analiza el gasto en educación que realiza tanto el Estado como las familias en los sistemas privado y público. Asimismo, se estudia la evolución del gasto educativo público en las dos últimas décadas y se hace un análisis de las disparidades regionales del gasto en educación.

En la segunda sección de este documento se analiza el gasto educativo del Estado desde 1970 con el fin de evaluar la importancia relativa que los sucesivos gobiernos han asignado al sector educativo. Para ello se describe la participación del gasto público en educación en el PBI y en el gasto total del gobierno central, así como el gasto educativo corriente del Estado por alumno matriculado. Luego, se realiza una descripción de la evolución reciente del gasto educativo del gobierno para el período comprendido entre 1990 y 1994. Asimismo, se revisa la estructura del gasto público según partidas de gasto corriente y de capital, así como la estructura por niveles educativos a lo largo de esos años. Finalmente, se realiza una comparación de los niveles de gasto en educación en el Perú con los de otros países.

En la tercera sección se hace un análisis esquemático del proceso de determinación del presupuesto público en educación y de cómo el gasto total en educación se establece a partir de la agregación de los gastos incurridos por distintas instituciones del gobierno. En la cuarta sección se presentan resultados de estimaciones acerca de la cantidad de recursos que las familias peruanas destinan a la educación de sus hijos según niveles educativos, tanto en el sistema público como en el privado. Para estimar el gasto de las familias –en libros de texto, matrícula, pensiones y uniformes así como los aportes a las asociaciones de padres de familia de los centros educativos– se utilizó la información de la Encuesta Nacional sobre Medición de Niveles de Vida (ENNIV) de 1994. Por otro lado, para calcular el gasto público en educación se utilizaron datos procesados a partir de los Calendarios de Compromisos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la Oficina de Informática y Estadística (OFINE).⁸⁸ Luego de analizar los patrones de gasto educativo de las familias, tanto de aquellas con hijos matriculados en escuelas públicas como privadas, se plantea una visión general del gasto total en educación de la sociedad peruana en su conjunto. Esto permite analizar cuánto gastó la sociedad peruana en educación y qué parte de estos gastos es financiada directamente por las familias y cuál por recursos fiscales. Asimismo, permite analizar el gasto total por alumno –sumando las contribuciones estatales y familiares– en los regímenes público y privado.

Por último, el documento presenta un análisis del gasto en educación, tanto del Estado como de las familias, a nivel de departamentos. Además de mostrarse las inequidades en los patrones de gasto del Estado y la desigualdad del gasto educativo de las familias, se muestra la correlación entre la magnitud de los recursos educativos que el gobierno asigna a cada localidad y los niveles de pobreza de cada una de ellas.

El análisis de quién financia la educación y de cuánto se gasta en ésta no permite, llegar a una conclusión acerca de si el Estado y la sociedad peruana invierten lo “suficiente” en educación. Cuánto de gasto en educación es “adecuado” depende de qué tan eficiente y equitativamente se usen esos recursos. Las cifras que se muestran aquí permiten al menos mostrar cómo está el Perú respecto de estándares internacionales, qué tan parecido al de otros países latinoamericanos es el esfuerzo educativo en términos de recursos económicos, qué tan lejos está respecto de los países desarrollados y si existe un criterio de equidad para distribuir los gastos en educación. Igualmente, en un contexto donde los indicadores de cantidad de educación –años de escolaridad de la fuerza de trabajo, proporción de la población con educación superior, tasas de matrícula– muestran que el Perú está

⁸⁸ La información sobre gasto público educativo fue procesada y analizada por Arturo Miranda y forma parte del Banco de Datos de Educación de GRADE.

por encima de países con ingreso similar, la insuficiencia de recursos financieros, la ineficiencia en su uso o la inadecuada distribución por niveles o por usos (gasto en profesores vs. gasto en materiales, por ejemplo), se reflejará en indicadores de calidad. Utilizando indicadores relativos a la eficiencia interna –tasas de repitencia, deserción y promoción, o años necesarios para alcanzar un nivel educativo– o comparaciones entre el sector público y privado, se ha podido establecer que efectivamente existen graves problemas de calidad de la educación. Cuantificar el esfuerzo adicional de inversión educativa necesario para mejorar estos estándares de calidad es un análisis que escapa a este trabajo. Sin embargo, se establece la base a partir de la cual se puede establecer la dimensión del reto que enfrenta el sistema educativo peruano en términos de financiamiento.

ANÁLISIS DEL GASTO EDUCATIVO ESTATAL EN EL PERÚ

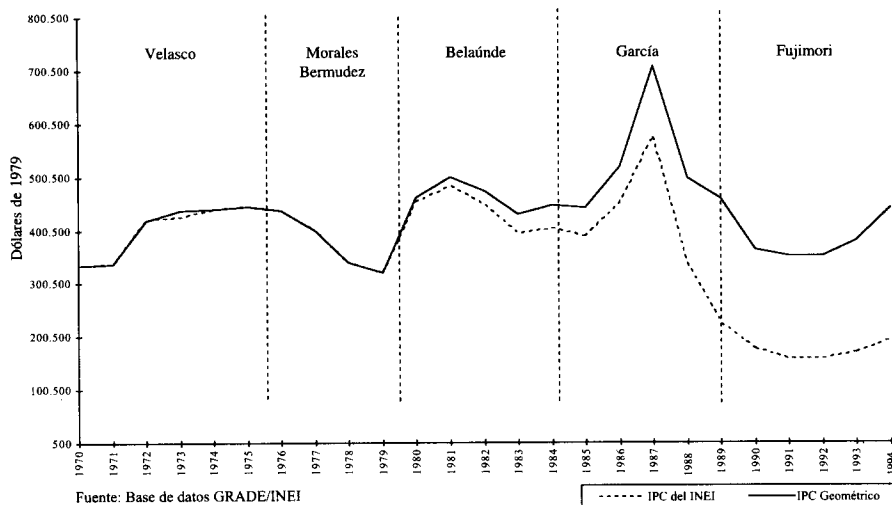
En esta sección se presenta una breve reseña acerca de la evolución del gasto público en educación durante los últimos 25 años y se analiza la importancia relativa que ha tenido en el presupuesto del Estado y en el Producto Bruto Interno del país. Además, se revisan variaciones en la estructura del gasto educativo en el período 1990-1994 y se hace una comparación de los niveles y variabilidad del gasto educativo público en el Perú con los de otros países.

Evolución de largo plazo del gasto público en educación: el período 1970-1990

A partir de mediados de la década de los años treinta, el Estado peruano destinó al sector educativo una cantidad cada vez mayor de recursos con el propósito de expandir la cobertura del sistema (Rodríguez, 1992). Efectivamente, la tasa promedio anual de crecimiento del gasto público real en educación⁸⁹ fue de 3.4% durante el período 1936-1939. Esta cifra se incrementó en forma sostenida hasta llegar a un 11% de crecimiento promedio anual entre 1956-1962, para alcanzar a casi un 12% en el período 1963-1968. A partir de este último año se observan oscilaciones pronunciadas en el gasto educativo del gobierno y una tendencia claramente decreciente en su participación en el gasto total y en el PBI.

⁸⁹ La base de datos histórica del gasto público se obtuvo de Portocarrero y Oliart (1989).

Gráfico 1
Evolución del gasto educativo corriente del Estado: 1970-1994



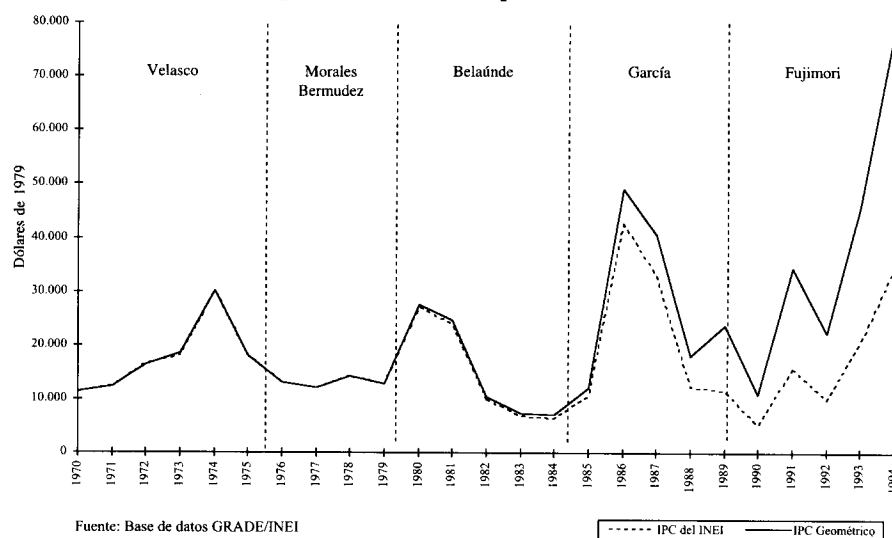
En los gráficos 1 y 2 se pueden observar la evolución del gasto público educativo corriente⁹⁰ y de capital,⁹¹ respectivamente, para el período 1970-1974. Se grafican dos cálculos alternativos del gasto educativo real. La diferencia es que en un caso se utiliza como deflactor el Índice de Precios al Consumidor (IPC) oficial del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y en el otro un índice de precios geométrico. Este último resuelve problemas que se observan en el cálculo oficial y que tienden a subestimar fuertemente los valores reales.⁹² Si bien los

⁹⁰ En el cálculo del gasto público corriente en educación se incluyeron el gasto en remuneraciones (partida 01.00), la compra de bienes (partida 02.00) y servicios (partida 03.00) y las transferencias corrientes (partida 04.00) en los niveles de inicial, primaria, secundaria, superior no universitaria y superior universitaria. Asimismo, fue incorporada la proporción del gasto administrativo en las Unidades de Servicios Educativos (USE) que corresponde a cada uno de estos niveles educativos.

⁹¹ En el cálculo del gasto de capital se incluyeron el gasto en estudios de pre-factibilidad y factibilidad, supervisión de los mismos y estudios de proyectos de investigación (partida 07.00); gastos de ejecución, ampliación y reparación de obras (partida 08.00); gasto en bienes de capital (partida 09.00); préstamos, adquisiciones de valores y otros (partida 10.00); transferencias de capital (partida 11.00); amortización de la deuda (partida 12.00) y gastos de capital no ligados a proyectos de inversión (partida 14.00).

⁹² Existen diferencias en los niveles de gasto real dependiendo de si se utiliza como deflactor el IPC del INEI o un IPC Geométrico (ver Escobal y Castillo, 1994) sobre todo en la década de los años ochenta. El cálculo oficial tiende a sobreestimar la inflación y por lo tanto genera la subestimación de valores en términos reales. El IPC geométrico resuelve problemas de circularidad e inversión, presentes siempre en la medición tradicional de variaciones en los precios pero que son particularmente graves en períodos hiperinflacionarios como el que se observó en el Perú en el período 1988-1990. Además resuelve otros problemas de inflación espúrea que se filtraron en el cálculo del IPC peruano y que fueron corregidos recién a partir de 1990.

Gráfico 2
Evolución del gasto educativo de capital del Estado: 1970-1994



gráficos utilizan dólares de 1979 con fines expositivos, en el texto se hará el análisis utilizando dólares de 1994.⁹³

En la década de los años setenta, se pueden distinguir dos etapas marcadas por una nueva concepción del papel que el Estado debería desempeñar en la economía y por inconsistencias entre esta concepción y las restricciones presupuestarias básicas a nivel macroeconómico. Entre 1970 y 1975, el gasto público total en el sector educativo experimentó un incremento real de 34%, pasando de US\$ 936 millones a US\$ 1 250 millones de 1994.⁹⁴ En dicho período, el gasto de capital experimentó una tasa de crecimiento más elevada, alcanzando un 58%. Dicha evolución es atribuible al cambio en la concepción del papel del Estado en la economía introducido durante la primera fase del gobierno militar cuando se amplió su participación en la economía a partir del aumento del gasto público tanto en sectores productivos como en sectores sociales. El aumento del gasto se vio posibilitado en gran parte por la laxitud del manejo presupuestario, que se explicó por la fácil disponibilidad de recursos financieros del exterior. Simultáneamente, la creciente migración y la consolidación de las zonas urbanas como base política

⁹³ Los datos con los que se construyen estos gráficos y los que se describen en el texto se encuentran en el anexo 2, cuadros 1 y 2.

⁹⁴ Para hallar los valores a precios de 1994 se utilizó el índice de Precios Geométrico, elaborado por Escobal y Castillo (1994).

del gobierno generaron crecientes presiones por continuar expandiendo las oportunidades educativas.

La crisis macroeconómica cambió el panorama a partir de 1976. Entre ese año y 1970, los recursos destinados al sector educativo por parte del gobierno disminuyeron en 26%, del US\$ 1 215 millones de 1994 a US\$ 897 millones de 1994. Esta disminución se explica en gran medida por la caída de aproximadamente 27% en el gasto educativo corriente que pasó –entre 1976 y 1979– de US\$ 1 180 millones de 1994 a US\$ 863 millones de 1994. En esta segunda etapa, la disminución se da en un contexto de sucesivas políticas de estabilización. Los ajustes fiscales y monetarios llevaron a una contracción del gasto público que se vio reflejada en el gasto social del Estado. Debe notarse que los sectores sociales fueron afectados de manera más que proporcional que los del gasto fiscal total. Así, en los períodos de contracción, aquél ha caído más que el total. Como se verá más adelante, esto se ve reflejado en un comportamiento procíclico de la participación del gasto para educación en el gasto público total.

En 1980, el gasto público en educación se recuperó y superó ligeramente los niveles reales observados en 1973, llegando a destinarse cerca de US\$ 1 322 millones de 1994 al sector, de los cuales US\$ 1 247 millones correspondieron a gastos corrientes y US\$ 74 millones de 1994 a gastos de capital. Sin embargo, en 1982 ocurre un *shock* climático y un intento por estabilizar la economía que ocasionan una fuerte recesión y, con ella, una reducción importante del gasto educativo del gobierno. Hacia 1985 al concluir cinco años del primer gobierno democrático de la dictadura militar, el gasto público en el sector educativo alcanza los US\$ 1 227 millones de 1994, es decir 7% menos en términos reales que en 1980. De este monto, aproximadamente US\$ 1 194 millones correspondían al gasto corriente y sólo US\$ 33 millones al gasto de capital.

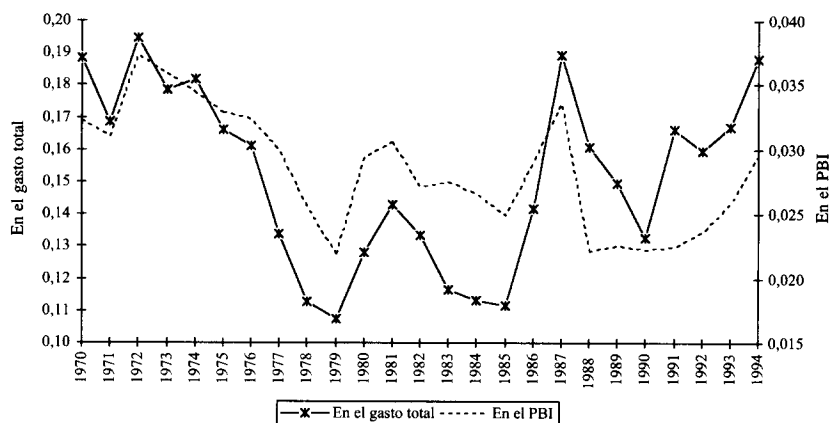
En 1985 se inició el gobierno del APRA⁹⁵ que implementó políticas fiscales y monetarias irresponsablemente expansivas con el fin de estimular la demanda agregada. Como parte del aumento generalizado del gasto público, se observó un incremento espectacular del gasto educativo en 1987.⁹⁶ Así, entre 1985 y 1987 el gasto público en educación pasó de US\$ 1 227 millones de 1994 hasta US\$ 2 020 millones de 1994, lo cual implicó un crecimiento real de 65%. Debe notarse que este espectacular –y temporal– crecimiento se relaciona con un aumento desmesurado del número de docentes y de personal administrativo.⁹⁷ A partir de 1988, se

⁹⁵ Partido Alianza Popular Revolucionaria (APRA), fundado por Víctor Raúl Haya de la Torre en 1924

⁹⁶ Como se observa en los gráficos 1 y 2, a partir de 1985 empieza a generarse una discrepancia cada vez mayor en la evaluación del gasto según el deflactor utilizado.

⁹⁷ Según datos de Cardó y Díaz citados en el Diagnóstico General de la Educación (1993), el total de docentes pasó de 181.169 en 1985 a 240.391 en 1990 –aumento de 33%– mientras que el personal administrativo pasó de 25.231 a 55.135, un aumento de 118%.

Gráfico 3
Evolución de la participación del gasto educativo total del Estado
en el gasto total del gobierno central y en el PBI: 1970-1994



Fuente: Base de datos GRADE.

hizo evidente la insostenibilidad de las políticas aplicadas y el país cayó en el inevitable proceso hiperinflacionario y recesivo que viene luego de estos esquemas populistas de expansión de corto plazo. La hiperinflación licuó los recursos fiscales originando una drástica disminución del gasto público corriente en educación del orden del 49% y del 73% en el caso del gasto de capital.⁹⁸ En 1990 el gasto en educación llegó a US\$ 1 012 millones de 1994 en 1990, de los cuales US\$ 983 millones corresponden a partidas corrientes y US\$ 29 millones de 1994 a partidas de capital. De esta manera, en 1990 el gasto en educación se situó en el punto más bajo de su historia reciente. A partir de ese año, el gasto en educación se incrementa paulatinamente, observándose una expansión importante en 1994. El gasto público educativo promedio en el período 1990-1994 se encuentra 17.7% debajo del promedio de la década de los ochenta y 4.4% encima del promedio de los setenta. En la siguiente sección se analiza este período en detalle.

⁹⁸ La diferencia fundamental entre el IPC de Escobal y Castillo (1994) y el del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) es que en este último caso el índice se calcula a partir del método de Laspeyres, cuya característica más importante es que sobrevalúa el costo de vida en períodos de mayor inflación. La razón principal a la que se atribuye tal debilidad es que esta metodología asume implícitamente que los agentes económicos, aun en períodos inflacionarios, siguen consumiendo la misma canasta de bienes y no sustituyen el consumo de bienes relativamente más caros por aquellos que no han experimentado un aumento sustancial en sus precios. Por el contrario, el índice de precios geométrico planteado por los autores supera la deficiencia del índice de Laspeyres. Por esta razón, dada la inestabilidad de precios registrada en los años ochenta, se decidió deflactar las cifras nominales de gasto educativo del Estado mediante este indicador.

La importancia que los distintos regímenes gubernamentales ha asignado al sector educativo se puede estimar mediante el análisis de la participación del gasto público educativo en el gasto total del Estado y en el Producto Interno Bruto. Como se puede observar en el gráfico 3, durante los setenta se redujo la importancia relativa del gasto educativo total en el presupuesto público de poco más de 19% en 1972 a 11% en 1979.⁹⁹ Asimismo, en dicho período, la cantidad de recursos destinados a la educación pasó de representar cerca del 3.7% del PBI en 1972 hasta 2.2% en 1979. La inestabilidad de estos indicadores se sigue haciendo evidente a partir de 1980. De otro lado, debe notarse que a partir de mediados de los setenta, la evolución de ambos indicadores es claramente procíclica. Inicialmente, ambos se redujeron de manera simultánea a la recesión de fines de los setentas. Luego, durante los dos primeros años del segundo gobierno de Belaúnde,¹⁰⁰ la economía creció y a su vez se expandió la participación del gasto educativo. La recesión de 1983 marcó otra vez un quiebre radical en la tendencia de la participación del gasto. Así, entre 1981 y 1985, el gasto total del gobierno en educación pasó de significar un 14% del gasto total del gobierno central a sólo 11%. En términos del PBI, la importancia relativa descendió desde 3.1% en 1981 hasta 2.5% en 1985.

Durante el gobierno de García,¹⁰¹ nuevamente se observa un comportamiento procíclico. El gasto educativo recupera importancia en el presupuesto público y hasta 1987 crece más rápido que el resto de rubros de gasto. Tanto la participación del gasto educativo en el gasto total del gobierno como en el PBI experimentan una tendencia creciente hasta ese año alcanzando un 19% en el primer caso y un 3.4% en el segundo. En 1988 comienza un período de recesión e hiperinflación en el que nuevamente el presupuesto del sector educativo experimenta una fuerte caída. Entre 1987 y 1990, el gasto educativo total cayó en 50% aproximadamente, llegando a situarse en 13% del gasto público total y 2.2% del PBI.

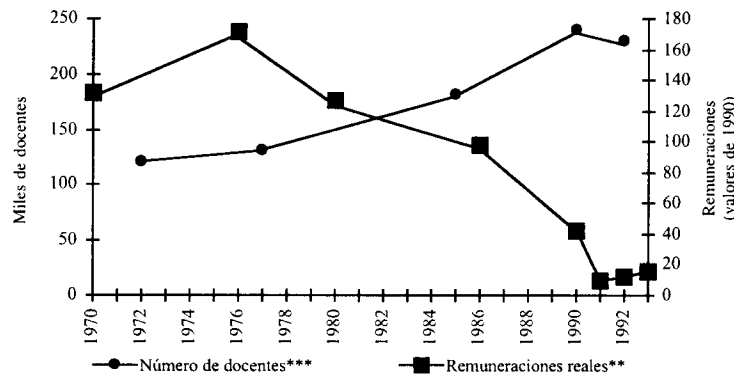
Haciendo un análisis global de estas dos décadas, se puede decir que al margen de las drásticas fluctuaciones relacionadas al ciclo económico, el país destinó aproximadamente la misma cantidad de recursos reales al gasto educativo corriente. En el largo plazo, el producto estuvo prácticamente estancado y también lo estuvo el gasto educativo. Una pregunta pertinente es qué encontramos detrás de esta evolución de largo plazo. Como se verá luego, la mayor parte del gasto público en educación es gasto corriente y de éste, la mayor parte son remuneraciones. El gráfico 4 muestra estimaciones de remuneraciones reales de los maestros, junto con estimaciones del número total de maestros públicos y de personal admi-

⁹⁹ Los datos con los que se elabora este gráfico se encuentran en el Anexo 2, cuadro 3.

¹⁰⁰ Fernando Belaúnde Terry, fundador y líder de Acción Popular, fue Presidente de la República en dos períodos: entre los años 1963 al 68 y posteriormente entre 1980 y 1985.

¹⁰¹ Alan García, del APRA, fue Presidente de la República del Perú entre los años 1985 y 1986.

Gráfico 4
Evolución del número de docentes y sus remuneraciones reales:
1970-1993



** Fuente: Instituto de Investigación de la Defensa Nacional (INIDEN). Informe Mensual de Evaluación del Sector Educación, marzo 1993

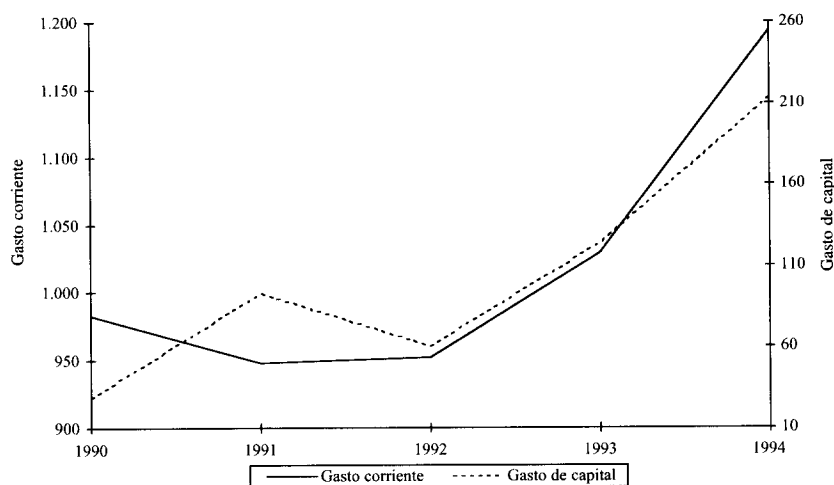
*** Fuente: Diagnóstico General de la Educación (1993), tabla A-18. Corresponde al sistema escolarizado de menores

nistrativo del sector educativo. Como se observa, el ingreso de estos trabajadores públicos cae a partir de mediados de los setenta. Sin embargo, este menor gasto unitario se compensa por el mayor número de profesores. Nótese que el número de docentes aumenta en alrededor de 10% entre 1968 y 1977, mientras que en los trece años siguientes casi se duplica. Asimismo, entre 1972 y 1985 el personal administrativo se incrementa de 17 522 a 25 321 trabajadores, mientras que la administración aprista más que duplica esta cifra, alcanzando 55 135 trabajadores en 1990. Hacia 1992, esta cifra se había reducido en 23% (Ministerio de Educación, 1993).

Evolución del gasto público en educación: el período 1990-1994

En 1990, el gobierno implementó un severo programa de ajuste macroeconómico dirigido a frenar el proceso hiperinflacionario y recesivo heredado de la administración aprista. La contracción de la oferta monetaria y la restricción del gasto público hicieron que la inflación se redujera de 7 650% en 1990 a 136% en 1991 y siguiera reduciéndose, paulatinamente, hasta llegar a 10.3% en 1995. En 1990, el gasto total del gobierno en el sector educativo fue de aproximadamente US\$ 1 012 millones de 1994. Como se observa en el gráfico 5, entre 1991 y 1990. La cantidad total de recursos públicos para el sector educativo aumentó ligeramente, en casi 3%, para llegar a US\$ 1 041 millones, mientras que en 1992 se redujo,

Gráfico 5
Evolución del gasto* público educativo corriente y de capital: 1990-1994



Fuente: Base de datos GRADE/INEI.

* En millones de dólares de 1994 según GRADE.

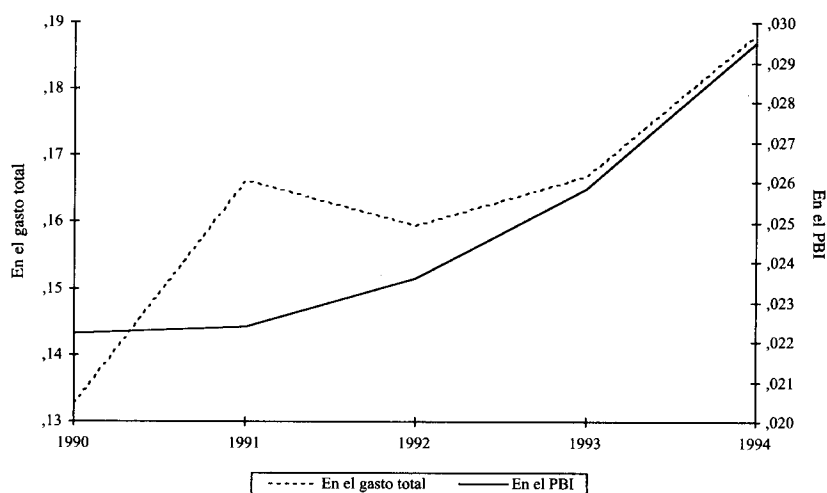
retornando al nivel de 1990.¹⁰² A partir de 1993, el gasto público total en educación comienza a incrementarse hasta llegar a los US\$ 1 407 millones en 1994, de los cuales US\$ 1 193 millones correspondieron al gasto corriente. Esto significó que el gasto corriente creciera en ese año en 14% mientras que el de capital lo hiciera en 69%, aproximadamente. (Ver Anexo 2, cuadro 2).

En el período 1990-1994, la participación del gasto educativo total en el gasto total del gobierno ha pasado de 13% a 19% (ver gráfico 6). Por su parte, la participación del gasto público educativo en el Producto Bruto Interno también muestra una tendencia creciente a partir de 1991 y hasta 1994. Entre esos años, el ratio se incrementa de 2.2% a 2.9%.¹⁰³

¹⁰² Entre 1990 y 1991, el gasto corriente experimentó una reducción de 3.5% (de US\$ 983 millones de 1994 a US\$ 948 millones de 1994), mientras que el de capital prácticamente se triplicó (de US\$ 29 millones de 1994 a US\$ 93 millones de 1994). Entre 1991 y 1992, el gasto educativo corriente se mantuvo casi constante, mientras que el gasto de capital se redujo de manera drástica a US\$ 60 millones de 1994.

¹⁰³ Francke (1994) proporciona cifras similares de participación del gasto público educativo en el PBI. Al respecto sostiene que "la educación ha representado tres cuartas partes del gasto social. Como porcentaje del PBI, pasó de alrededor de 3.5% entre 1970 y 1976, a alrededor de 3% entre ese año y 1986. Posteriormente ha estado por el 2% del PBI, con un foso en 1990 y 1991 cuando llegó a apenas 1.5% del PBI (Francke, 1994), p. 34). De la misma forma, Infante (1994, cuadro 4) señala que el gasto social correspondiente al sector educativo representó en 1992 aproximadamente el 2% del producto interno bruto.

Gráfico 6
Evolución de la importancia relativa del gasto educativo total del gobierno en el PBI y en el gasto total del gobierno central: 1990-1994



Fuente: Base de datos GRADE/INEI.

Estructura del gasto público en educación según niveles y asignaciones genéricas

En el Cuadro 1 se presenta también la estructura del gasto educativo corriente¹⁰⁴ por niveles para el período 1990-1994. En dicha etapa, la participación del gasto corriente en el nivel secundario cayó ligeramente de 27% hasta 24%. En contraposición, el nivel de educación superior universitaria aumentó su participación dentro del total de recursos públicos de 8% en 1990 hasta 11% en 1994. El gasto corriente correspondiente a educación inicial así como el correspondiente a educación superior no universitaria ha mantenido prácticamente invariable su participación en el gasto total en alrededor del 7% y 3% según el caso.

¹⁰⁴ El gasto corriente que aparece en el cuadro está subestimado, ya que en la partida otros se incluyen gastos de la sede central del Ministerio de Educación, de las instituciones del Ministerio de la Presidencia y de otras instituciones descentralizada del sector educativo (i.e. Instituto Nacional de Cultura, INABEC, Instituto Peruano del Deporte, CONCYTEC, entre otros) en las que existen partidas de gasto corriente y de gasto de capital. Con la información disponible no fue posible aislar cada una de ellas. Por esta razón, la estructura porcentual a nivel de totales no va a coincidir con la que se presenta en el cuadro 2 de este documento.

Cuadro 1
Estructura porcentual
Gasto público educativo por niveles: 1990-1994

	1990	1991	1992	1993	1994
Gasto corriente^a	.82	.73	.79	.74	.79
Inicial ^b	.07	.06	.07	.06	.07
Primaria ^b	.36	.31	.34	.32	.33
Secundaria ^b	.27	.22	.25	.23	.24
Sup. no universitaria ^b	.03	.03	.03	.03	.03
Sup. universitaria	.08	.10	.08	.08	.11
Ocupacional ^c	.01	.01	.01	.01	.01
Especial ^d	.01	.01	.01	.01	.01
Otros^e	.18	.27	.21	.26	.21
Total	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Total (mlns. nuevos soles corrientes)	151	737	1 228	2 081	3 081
Total (mlns. dólares corrientes)	718	958	982	1 051	1 407
Total (mlns. dólares de 1994)	1 012	1 041	1 012	1 152	1 407

Fuente: Base de datos GRADE.

^a El porcentaje que se presenta en este cuadro NO es igual al del cuadro 2 ya que este es un estimado debido a que no se conoce exactamente cuánto de ocupacional y especial corresponde a gasto corriente y cuánto a gasto de capital.

^b Incluye una parte del gasto administrativo de las USE's. El gasto administrativo total de las USE's se dividió proporcionalmente a la matrícula en cada nivel.

^c Se está incluyendo tanto el gasto de capital como el corriente. Sin embargo, se espera que la mayor proporción sea corriente ya que, por ejemplo, en 1994 el 64% era gasto corriente.

^d Se está incluyendo tanto el gasto de capital como el corriente. Sin embargo, como referencia, en 1994 el 54% era gasto corriente.

^e Incluye extraescolar, alfabetización y los gastos de las instituciones del Ministerio de Educación, de las instituciones públicas descentralizadas que pertenecen al sector educativo (INC, IPD, IGP, BNP, CONCYTEC, INABEC) y de las instituciones del Ministerio de la Presidencia (INFES). Por falta de información no se puede desagregar estas partidas entre gasto corriente y de capital. Sin embargo, como referencia, en 1994 el 93% y el 41% era gasto corriente en alfabetización y extraescolar respectivamente.

Si bien el resto del gasto constituye en su mayor parte gasto de capital, no es posible determinarlo con exactitud. El rubro "otros" de la clasificación anterior incluye tanto el gasto en capital como en educación extraescolar, alfabetización y gastos de algunos organismos públicos descentralizados dependientes del Ministerio de Educación. Así, el gasto de capital entre 1990 y 1994 no puede ser descompuesto según niveles educativos. Sin embargo, se cuenta con información de algunas instituciones específicas. Por ejemplo, el gasto de capital en el rubro educación realizado por el Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de Salud (INFES)¹⁰⁵ alcanzó los US\$ 109 millones en 1994. Esta entidad destinó aproximadamente el 48% (US\$ 52.7 millones) de sus recursos al nivel de educación secundaria, el 39% (US\$ 42.2 millones) a primaria, el 11% (US\$ 11.8 millones) a superior no universitaria y únicamente un 2% (US\$ 2 millones) al nivel de educación inicial.

En el Cuadro 2 se presenta la estructura del gasto del Estado en educación según asignaciones genéricas para el período 1990 y 1994. Como se puede apreciar, el gasto en remuneraciones, bienes y servicios, y transferencias corrientes explica la mayor parte del gasto educativo en el período analizado, aun cuando su importancia relativa ha descendido desde 81% en 1990 hasta 77% en 1994. En el caso del gasto corriente, se observa una reducción en el rubro remuneraciones de 44% en 1990 a 15% cuatro años después. Sin embargo, esto se vio compensado por el aumento en la participación de las transferencias corrientes, que en su mayor parte son pagos por remuneraciones por encima de la remuneración básica. Dicha participación subió de 33% en 1990 a 56% en 1994. En conjunto, las partidas de transferencias y de remuneraciones explicaron más del 75% del gasto total en educación realizado por el Estado, salvo en 1994 cuando este porcentaje descendió a 71%. En el mismo período, las compras de bienes aumentaron su participación de 3% a 4% mientras que las compras de servicios la aumentaron de 1% a 3%. En lo que respecta al gasto de capital, la compra de bienes de esta naturaleza incrementó su participación a 2% en 1994, mientras que la partida obras aumentó su participación de 1% en 1990 a 12% en 1994.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Las partidas de gasto del INFES corresponden a la construcción de locales escolares, compra de materiales didácticos y de mobiliario escolar, rehabilitación de centros educativos y reequipamientos de laboratorios.

¹⁰⁶ En el caso del gasto de capital, la partida de estudios incluye los análisis de factibilidad y prefactibilidad; las obras corresponden a la construcción de locales escolares; los bienes de capital son los insumos educativos tales como carpetas, pizarras, entre otros; los préstamos y adquisiciones se refieren a las becas otorgadas por el INABEC (Instituto Nacional de Becas); las transferencias de capital son las que ocurren, por ejemplo, desde el Ministerio de Educación al Instituto Peruano del Deporte. Por último, en los otros gastos de capital se incluyen aquéllos que no están ligados a otros proyectos de inversión.

Cuadro 2
Estructura del gasto público educativo por asignaciones genéricas: 1990-1994

	1990	1991	1992	1993	1994
Gastos corrientes	.81	.77	.81	.80	.77
Remuneraciones	.44	.35	.28	.18	.15
Bienes	.03	.02	.02	.03	.04
Servicios	.01	.01	.01	.01	.03
Transferencias ctes.	.33	.38	.49	.57	.56
Gastos de capital	.03	.09	.06	.11	.15
Estudios	.00	.00	-	.00	.01
Obras	.01	.02	.02	.07	.12
Bienes de capital	.00	.02	.00	.01	.02
Préstamos y adquisiciones	.00	.00	.00	.00	.00
Transferencias de capital	.01	.04	.03	.03	-
Otros gastos de capital	.00	-	.01	.00	.00
Pensiones	.16	.14	.13	.09	.08
Total	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Total (mlns. nuevos soles corrientes)	151	737	1 228	2 081	3 081
Total (mlns. dólares corrientes)	718	958	982	1 051	1 407
Total (mlns. dólares de 1994 de GRADE)	1 012	1 041	1 012	1 152	1 407

Fuente: Base de datos GRADE.

Evolución a largo plazo del gasto público por alumno matriculado

Evolución de la tasa de cobertura del sistema educativo: 1940-1994

A partir de la década de los años cuarenta se observó en el Perú, así como en muchos otros países latinoamericanos, un incremento explosivo en la cobertura escolar. Según datos de Censos Nacionales, para el grupo etáreo comprendido entre los seis y catorce años, correspondiente a grosso modo a primaria, la tasa de matrícula pasó de aproximadamente 30% en 1940, a 90% en 1981. Asimismo, en 1940 sólo el 17% de la población con edades que oscilan entre los 15 y 19 años estaba matriculado en un centro educativo mientras que en 1981 este porcentaje fue de 54%. Por otro lado, la tasa de cobertura neta para el grupo de edad comprendido entre los 20 y 24 años pasó de 7% en 1972 a 24% en 1981. Las cifras

brutas de cobertura educativa¹⁰⁷ obtenidas del Censo de Población y Vivienda de 1993 presentadas por Saavedra y Felices (1997) señalan que, en dicho año, 87% de las personas con edades entre 6 y 11 años asistía a la escuela, mientras que el porcentaje correspondiente al grupo de edad entre 12 y 17 años era de 74%.¹⁰⁸

En Saavedra y Felices (1997) se encuentra también una estimación de la tasa neta de cobertura¹⁰⁹ para diferentes rangos de edades a partir de la ENNIV de 1994. Para el grupo de edad comprendido entre los 6 y 11 años se aprecian las tasas más altas, siendo el promedio para el Perú cercano a 92%. En el rubro Lima Metropolitana y Otras Áreas Urbanas esta cifra se aproxima al 94% y llega a 91% en las áreas rurales. Para el caso de los individuos cuya edad oscila entre los 12 y 16 años, se observa una tasa de cobertura promedio de 51%. En Lima Metropolitana este indicador es de 69% mientras que en Otras Áreas Urbanas y en las áreas rurales, este porcentaje se reduce a 58% y 33%, respectivamente. Finalmente, en el rango de edades 17 a 24 años, las tasas de cobertura se reducen aún más respecto de las dos anteriores y llegan a 16% en Lima Metropolitana, 20% en Otras Áreas Urbanas y 5% en áreas rurales.

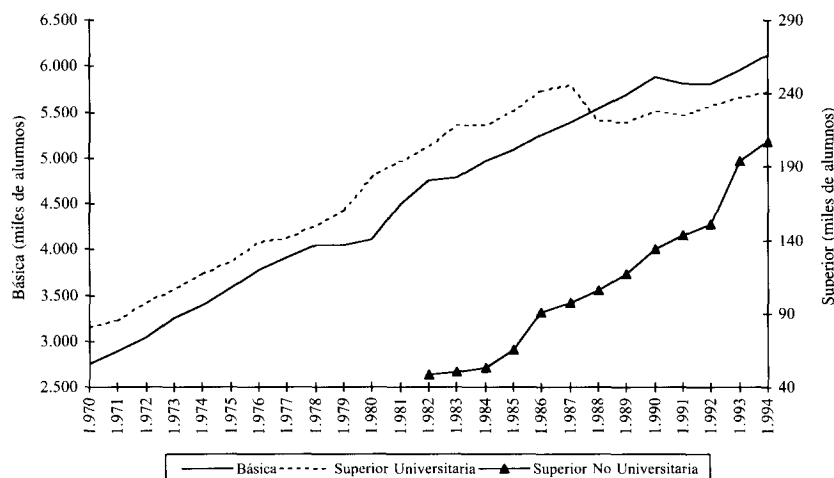
Como se puede apreciar a partir de las cifras de cobertura educativa y de las tasas de crecimiento del gasto público en educación presentadas en la sección 2.1, el esfuerzo de los distintos gobiernos por expandir la cobertura del sistema educativo ha sido relativamente exitoso. Sin embargo, la distribución geográfica de esta expansión en la cobertura educativa no ha sido uniforme. Claramente, se observa que se mantiene una cobertura mucho más elevada en la ciudad que en el campo. De otro lado, una expansión educativa, medida de esta forma, no toma en cuenta la calidad del servicio educativo prestado. No permite saber si el objetivo primordial, al menos en algunos períodos, en la expansión de la matrícula sin asegurar que simultáneamente se mantuviera o incrementara la calidad del servicio educativo. Una manera gruesa de analizar este tema es revisando simultáneamente la evolución de largo plazo de la matrícula y la del gasto educativo.

¹⁰⁷ Estas cifras se refieren a la tasa bruta de escolaridad, definida como el ratio entre el número de individuos que pertenecen a un rango de edad y asiste a una institución educativa –sin importar el nivel– y la cantidad de individuos que existe en dicho rango.

¹⁰⁸ Combinando información del Censo Escolar y del Censo Nacional de 1993, se obtiene que en ese año el 99%, 86% y 23% de los individuos con edades entre 6 y 11, 12 y 16 y 14 y 24 respectivamente, asistían a la escuela. Comparando estos datos con los mencionados en el texto, parece ser que la matrícula del Censo Escolar está sobreestimada. En todo caso, si se puede afirmar que la cobertura en primaria es muy elevada y que en todos los casos ha habido un crecimiento espectacular durante los últimos 50 años.

¹⁰⁹ La tasa neta de cobertura educativa se obtiene de la división del número de individuos que asiste a un centro educativo en el nivel que le corresponde al rango de edad en el que se encuentran entre el número total de personas que pertenece a dicho rango de edad.

Gráfico 7
Evolución de la matrícula pública en educación básica y superior: 1970-1994



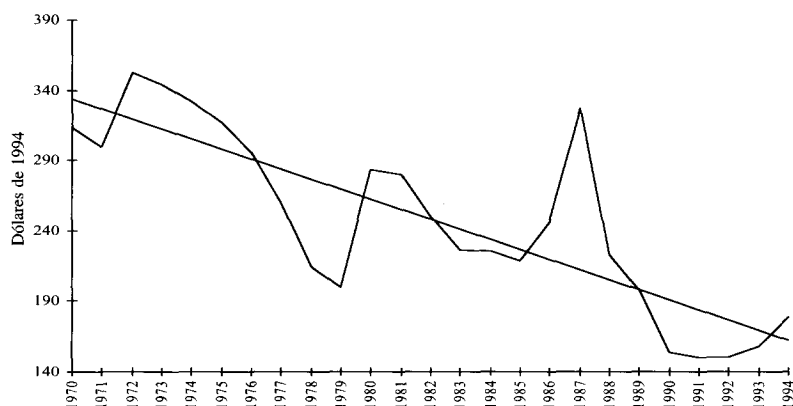
Gasto educativo corriente del Estado por alumno matriculado: 1970-1994

Según se observó anteriormente, en los últimos 25 años la cantidad real de recursos destinados a la educación prácticamente se ha mantenido constante. Los niveles de gasto de los primeros cinco años de la década de los noventa son similares de los de los años setenta. Sin embargo, como se ha visto, no ha ocurrido lo mismo con la matrícula en el sistema estatal. Como se observa en el gráfico 7, entre 1970 y 1994 –período para el cual se dispone de información con algún grado de precisión– la matrícula en educación básica creció en aproximadamente 3% anual, lo cual implicó que el número de alumnos pasara de 2.75 millones a 6.13 millones; es decir, una tasa de crecimiento global de 122%. En promedio, el nivel primario ha explicado el 67% de la matrícula pública en educación básica entre 1970 y 1994, seguido de secundaria con 26% e inicial con 7%. Por su parte, la matrícula en educación superior experimentó una tasa de crecimiento anual promedio de 4% en ese mismo período. La cantidad de alumnos de este nivel se triplicó, aumentando de 81 mil en 1970 a 241 mil alumnos en 1994.¹¹⁰

Se observan además diferencias en el patrón de crecimiento, ya que en la educación básica la evolución de la matrícula presenta una menor variabilidad que

¹¹⁰ La fuente de datos de matrícula total es el INEI (salvo en educación superior donde se usaron los datos de GRADE, cuya fuente es la Asamblea Nacional de Rectores). La matrícula del nivel de educación básica corresponde a los estudiantes del sistema escolarizado y a partir de 1980 incluye a los del sistema no escolarizado, para menores y para adultos.

Gráfico 8
Evolución del gasto público educativo corriente por alumno matriculado
en el sistema estatal: 1970-1994



Nota: Ver en texto supuestos utilizados para elaborar la serie.

en el nivel de educación superior. En el primer caso, se observó un crecimiento sostenido a lo largo de todo el período y sólo a partir de 1990 se registran algunas oscilaciones. Así, en 1991 la matrícula sufrió una ligera disminución de 1.29% y en 1992 la tasa de crecimiento fue prácticamente nula. Con ello, el número de matriculados se estabilizó en aproximadamente 5.8 millones de alumnos entre dichos años, habiendo retomado su ritmo de crecimiento en los años siguientes. Por el contrario, en el caso de la educación superior, el crecimiento ha oscilado en mayor medida en el período analizado y, en particular, a partir de 1984.

Utilizando esta información de matrícula así como la de gasto público, se analizó la trayectoria del gasto público por alumno matriculado en el sistema público en niveles básicos. Como se puede apreciar en el gráfico 8, la tendencia de largo plazo del gasto público corriente por alumno es marcadamente decreciente entre 1970 y 1994. En 1994, la cantidad de recursos que el Estado destinó a cada estudiante representó poco más de la mitad del nivel registrado en 1972, que fue el más alto nivel del período analizado. A pesar del crecimiento observado en 1993 y 1994, aún no se ha podido regresar al nivel de gasto *per cápita* registrado al principio de los años setenta.¹¹¹

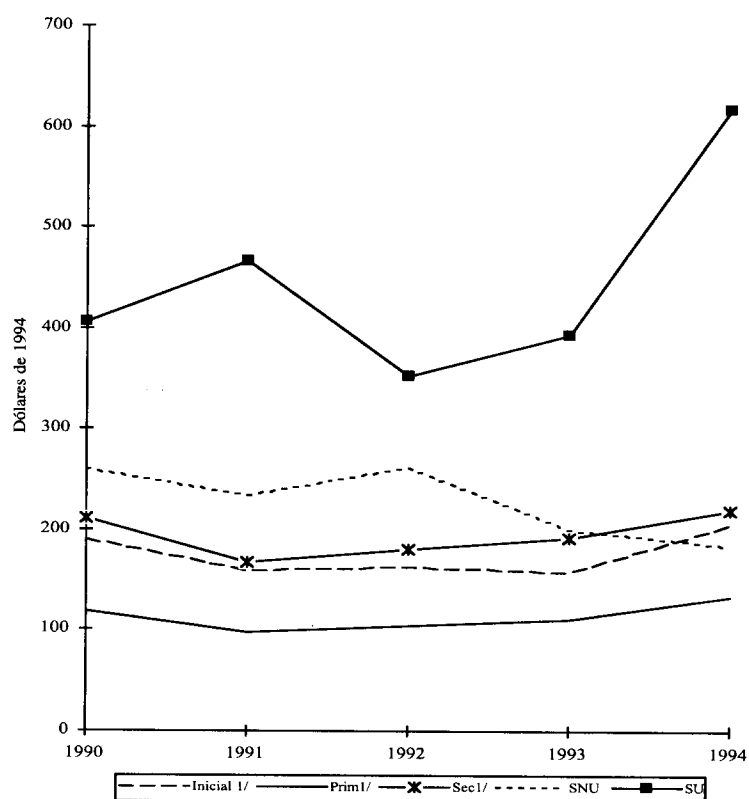
¹¹¹ Estas cifras se calcularon utilizando el tipo de cambio promedio oficial de 1994 (2.19 nuevos soles por dólar). Es importante recalcar que estos datos de gasto corriente por alumno incluyen una parte del gasto administrativo de las USE. En la medida en que los datos de matrícula para los años comprendidos entre 1970 y 1980 no incluyen a los estudiantes del sistema estatal no escolarizado, los niveles de gasto público corriente por alumno estarían sobreestimados. Sin embargo, bajo el supuesto de que en dicho período la matrícula registrada fuera 5% más alta, ya que en promedio el sistema escolarizado explica el 95% de la matrícula pública total, los niveles de gasto por alumno serían mayores en US\$ 14 dólares de 1994 en promedio para cada uno de esos años.

La evolución del gasto educativo corriente por alumno en el período 1970-1994 es, además, un tanto errática y sus fluctuaciones se encuentran aparentemente marcadas por la política económica aplicada por los distintos gobiernos. A grandes rasgos, se observa que el gasto educativo corriente *per cápita* en los primeros años de cada período gubernamental es mayor en los años finales. La excepción es el primer gobierno de Fujimori, etapa en la que no se observa recuperación significativa de los niveles de gasto sino más bien un aumento paulatino que empieza a tomar fuerza en 1993. En general, es posible argumentar que la caída de largo plazo en el gasto corriente por alumno se explica por un aumento de la matrícula que no estuvo acompañado por incrementos simultáneos del gasto. Este se mantuvo más bien relativamente constante, aunque con fluctuaciones. Como se vio más arriba, la relativa estabilidad del gasto parece haber resultado de la combinación de un número creciente de maestros con una paulatina reducción en sus remuneraciones reales.

Entre 1972 y 1979 el gasto educativo corriente por alumno experimentó una fuerte caída de aproximadamente 43% y pasó de US\$ 353 por alumno en 1972 a US\$ 200 por alumno en 1979. En 1980 se observa cierta recuperación en los niveles de gasto al haberse destinado US\$ 284 a cada estudiante del sistema público. Este incremento no resultó suficiente para alcanzar los niveles de principios de los setenta. Más aún, ese año se inicia una nueva etapa de reducción del gasto por alumno. Entre 1980 y 1985 la disminución experimentada por esta variable fue de 23%, con lo que el nivel absoluto llegó a US\$ 218. En 1985 se inicia una etapa de expansión que sitúa los niveles de gasto educativo corriente por alumno en US\$ 327 en 1987, todavía 7% debajo del nivel de 1972. Entre 1985 y 1992, el gasto por estudiante se reduce casi a la mitad, y alcanza en 1992 su punto más bajo. En los años noventa se inicia una lenta recuperación, de modo tal que en 1994 el gasto corriente por alumno era 30% superior al observado en 1990.

Analizando en detalle la década de 1990, en casi todos los niveles se observa un incremento real del gasto público corriente *per cápita* entre 1990 y 1994 (ver gráfico 9a). En 1994, el gasto por alumno en primaria —que concentró aproximadamente el 60% de la matrícula pública total en dicho año— fue de US\$ 133, lo cual implica un crecimiento anual de 2% para el período. En educación inicial y secundaria, las tasas medias de crecimiento anual fueron 2% y 1%, respectivamente. Por su parte, el gasto en educación superior universitaria mostró un crecimiento anual medio de casi 9% en el período analizado, a pesar del incremento en la matrícula universitaria observado en esos años. La excepción fue el nivel de educación superior no universitaria, cuyo gasto *per cápita* pasa de US\$ 261 en 1992 a US\$ 183 en 1994, es decir, una caída de 7% anual. Esto se explica por el aumento en la matrícula en este nivel ya que los recursos destinados a la educación superior no universitaria se incrementaron a partir de 1992.

Gráfico 9a
Evolución del gasto público corriente en educación por alumno
según niveles: 1990-1994



Fuente: Base de datos GRADE.

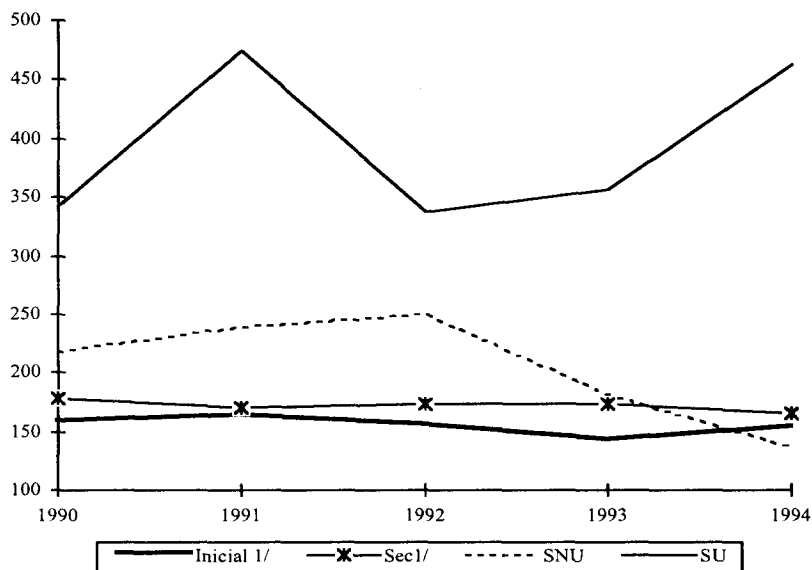
La fuente de los datos de matrícula es el INEI, salvo en educación superior cuya fuente es la Asamblea Nacional de Rectores para el período 1990-1992 y las propias universidades para el período 1993-1994.

1/ Incluye una parte del gasto administrativo de las USE's y no incluye pensiones.

* Se calculó a partir de los valores en nuevos soles de 1994, los cuales se dividieron entre el tipo de cambio promedio oficial (2.19 nuevos soles por dólar).

Por otro lado, en el gráfico 9b se puede observar la relación entre el gasto por alumno de cada nivel educativo respecto de primaria. En promedio, el gasto por alumno en secundaria es 72% mayor al gasto por alumno en primaria, mientras que el gasto en educación superior universitaria es alrededor de cuatro veces el de primera.

Gráfico 9b
Gasto público educativo corriente por alumno según niveles: 1990-1994
 (Nivel primario=100)



Fuente: Base de datos GRADE.

La fuente de los datos de matrícula es el INEI, salvo en educación superior cuya fuente es la Asamblea Nacional de Rectores para el período 1990-1992 y las propias universidades para el período 1993-1994.

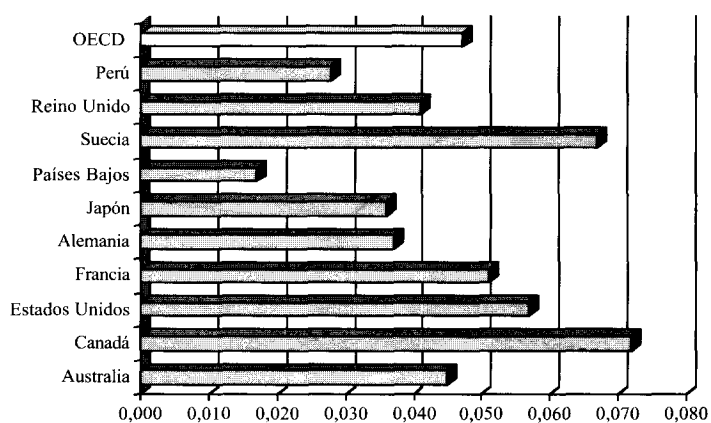
1/ Incluye una parte del gasto administrativo de las USE's y no incluye pensiones.

* Se calculó a partir de los valores en nuevos soles de 1995, los cuales se dividieron entre el tipo de cambio promedio oficial (2.19 nuevos soles por dólar).

Análisis Comparativo del Gasto Educativo en el Perú, América Latina y la OECD

Es importante situar al Perú dentro del contexto internacional. Tal como se aprecia en el panel superior del gráfico 10, en 1992 los países miembros de la OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico) destinaron en promedio el 4.7% de su PBI a la educación pública. Dentro de éstos, destacan principalmente Suecia y Canadá que gastan 6.7% y 7.2% respectivamente. En el otro extremo se encuentran los Países Bajos con un gasto público en educación equivalente al 1.7% en el PBI. Así, el Perú cuyo gasto fue de 2.8% en 1994, se encuentra por debajo de Alemania (3.7%), Japón (3.6%), Reino Unido (4.1%) y Australia (4.5%).

Gráfico 10
Participación en el PBI del gasto público total en educación: Perú y la OECD



Participación en el PBI del gasto público total en educación:
Perú y América Latina



Fuentes: * Labarca, 1995.

* Corhinnetti y di Gropello, 1994.

* INEI.

* OECD 1995.

Notas: * Los datos de los países de la OECD corresponden a 1992.

* Los datos de América Latina corresponden a los siguientes períodos: Argentina (1990-1993); Bolivia (1990-1992); Brasil (1988-1990); Chile (1990-1993); Colombia (1990-1992); Costa Rica (1989-1991); Ecuador (1989-1991); México (1989-1991); Uruguay (1989-1991); Venezuela (1988-1990) y Perú (1994).

Por otro lado, en el panel inferior del gráfico 10 se presentan las participaciones del gasto del Estado en educación en el PBI para el caso de América Latina¹¹² cuyo promedio es de 3% aproximadamente.¹¹³ En Costa Rica la cantidad de recursos que destinó el gobierno en el período 1989-1991 a la educación de sus habitantes representó casi el 5% del PBI. En segundo lugar se encuentran Argentina (1990-1993) y Venezuela (1988-1990) con 3.4% del PBI. El Perú se encuentra ligeramente debajo del promedio y encima de Brasil, Colombia, México y Uruguay.

Con el objetivo de estimar la estabilidad de la política educativa de los gobiernos latinoamericanos, se analizó el grado de variabilidad del gasto público en educación en dos períodos: 1980 en adelante y 1985 en adelante. Esta periodización se hizo con el fin de aislar los efectos de la crisis de la deuda externa ocurrida a principios de los años ochenta y cuyos efectos fueron distintos en los países latinoamericanos. En términos generales, el gasto educativo en estos países varía bastante fuertemente en ambos períodos. Para los años que van desde 1980 en adelante (panel superior del gráfico 11), Brasil presenta el coeficiente de variabilidad más alto (45% aproximadamente) seguido de Ecuador con 23%. En contraste, en los demás países se observa una variabilidad cercana al 20%, siendo Colombia el país con el coeficiente más bajo (16%) y luego Chile con 18% y Perú con 20%.

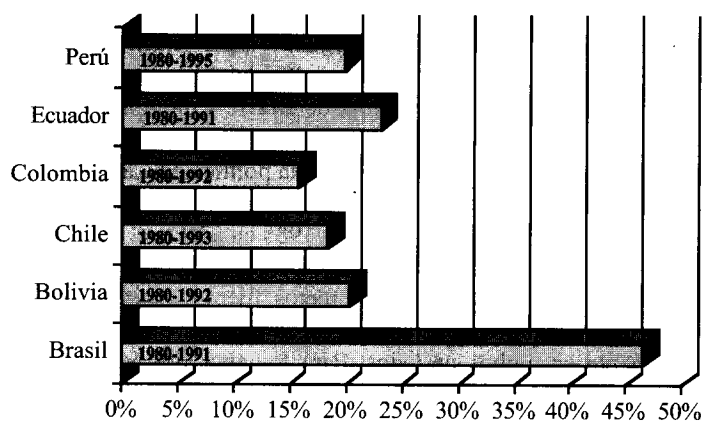
Un hecho de importancia en términos de la estabilidad de la política educativa es que luego de la primera mitad de la década de 1980 el grado de variabilidad disminuye en todos los países aunque permanece en niveles relativamente altos. La excepción es Chile que luego de la crisis financiera experimentada en 1982 y 1983, presenta un coeficiente de variabilidad significativamente menor (6%). Por su parte, el Perú deja de situarse en el nivel promedio de la región y se constituye como el segundo país con mayor variabilidad en la participación del gasto educativo detrás de Brasil.

Es ilustrativo comparar el gasto por alumno registrado en el Perú según niveles educativos con los observados en países de la OCDE y de América Latina. Utilizando cifras de 1992, estos países destinan en promedio US\$ 4 405 a cada alumno matriculado en el nivel primario y US\$ 5 461 en secundaria. Entre los países que muestran un nivel de gasto superior al promedio están los Estados Unidos con US\$ 5 916 por alumno en primaria y US\$ 6 835 por alumno en

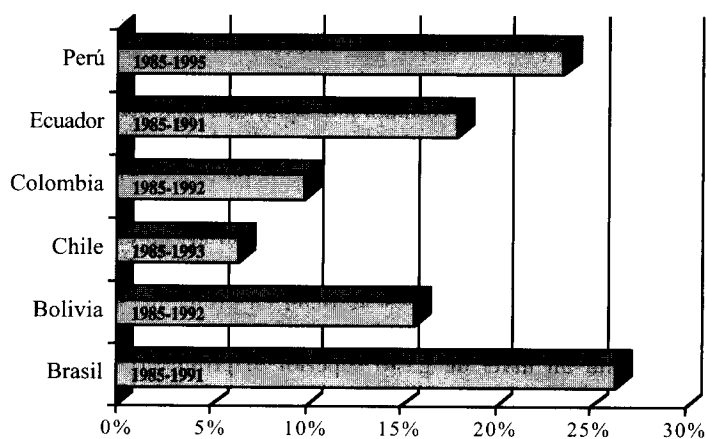
¹¹² Infante (1994) presenta cifras de participación del gasto educativo del gobierno en el PBI para diversos países de América Latina. Las cifras son las siguientes: 4.7% en Argentina (1990), 3.9% en Bolivia (1990), 1.9% en Brasil (1989), 2.4% en Colombia (1990), 2.7% en Chile (1990), 3.2% en Ecuador (1990), 2% en México (1988) y 2.7% en Uruguay (1989), entre otros.

¹¹³ Los porcentajes presentados en el caso de los países de América Latina no corresponden a los mismos años.

Gráfico 11
Coefficiente de variabilidad del gasto público en educación por países
de América Latina: 1980 en adelante



Coefficiente de variabilidad del gasto público en educación por países
de América Latina: 1985 en adelante



Para el caso del Perú, la fuente es la Base de datos GRADE. En el caso de los demás países se multiplicó el ratio gasto educativo público/PBI (obtenido de Labarca, 1995) por el PBI real (obtenido de la base de datos de Summers & Heston).

Todas las cifras están en millones de dólares de 1985, salvo Perú que están en millones de dólares de 1994.

secundaria; Suecia con US\$ 5 113 y US\$ 6 391, respectivamente y Noruega con US\$ 4 732 en el nivel primario y US\$ 6 549 en secundaria. Por su parte, los Países Bajos registran los niveles más bajos con US\$ 2 704 por alumno en primaria y US\$ 3 497 en secundaria. Debe notarse que países de Europa del Este, tales como la antigua Checoslovaquia y Hungría, gastan alrededor de US\$ 2 000 por alumno, es decir, menos que los países ricos pero todavía mucho más que América Latina.

A nivel de América Latina,¹¹⁴ el gasto educativo público promedio por alumno en el nivel secundario fue de US\$ 237. Por ejemplo, Argentina (para el período 1990-1993) destinó US\$ 396 por alumno en secundaria (3.4% de su PBI); Costa Rica (1989-1991) gastó US\$ 360 (4.7% de su PBI); Brasil (1988-1990), US\$ 311 que equivale al (1.6% de su PBI); Bolivia (1990-1992), US\$ 70 (2.9% de su PBI) y Ecuador (1989-1991) gastó US\$ 114, (3.1% de su PBI). Perú gastó en 1994 US\$ 210 por alumno de secundaria, superando sólo a Ecuador y Bolivia.

¿CUÁNTO GASTA EN EDUCACIÓN LA SOCIEDAD PERUANA EN CONJUNTO?

Las cifras que normalmente se utilizan para analizar la magnitud de la inversión en capital humano de un país se limitan al gasto público en educación. Sin embargo, las familias tienen un papel importante en el financiamiento de la educación, a pesar de que en el Perú la educación es gratuita en el sistema público. Las familias que matriculan a sus hijos en escuelas estatales deben asumir los gastos en uniformes, útiles y transporte, así como contribuciones, tanto voluntarias como involuntarias, a las asociaciones de padres de familia. Si bien estos gastos pueden no ser muy altos por alumno, dada la magnitud de la matrícula pública el volumen global de este gasto puede llegar a ser considerable. Por otro lado, una parte minoritaria de las familias matricula a sus hijos en escuelas privadas, en donde los costos por alumno tienden a ser más elevados. Dado que en este caso las familias llegan a asumir casi la totalidad del costo de la educación, el volumen de gasto global también es elevado. A continuación se hace un análisis del nivel de gasto por alumno que realizan las familias con hijos matriculados en los sistemas público y privado, utilizando la información de estructura y niveles de gasto del hogar que se obtiene de encuestas de hogares. Además, se comparan los niveles de gasto globales de las familias con el gasto que realiza el Estado.

¹¹⁴ Sólo se cuenta con cifras para el nivel de educación secundaria. Sin embargo, el período para el que se dispone de esta información varía entre países. Las fuentes de información han sido Labarca (1995) y Cominetti y Gropello (1994).

Análisis del gasto en educación de las familias del Perú según niveles educativos en 1994

Apartir de la encuesta de hogares ENNIV de 1994, se obtuvo información del gasto en uniformes, libros de texto, matrículas, cuotas extraordinarias, cuotas de padres de familia y pensiones de las familias¹¹⁵ cuyos hijos asisten a centros educativos tanto privados como públicos en los niveles de primaria, secundaria y superior para cada departamento. En el Cuadro 3 se presentan el gasto educativo anual de las familias en los sistemas público y privado según zonas geográficas para 1994 por alumno matriculado.¹¹⁶ El promedio a nivel nacional del gasto educativo anual por alumno de las familias cuyos hijos estaban matriculados en el sistema privado fue US\$ 281 para el caso de educación inicial, US\$ 456 en primaria, US\$ 478 en secundaria, US\$ 542 en educación superior no universitaria y US\$ 696 en superior universitaria. En general, se observa que el gasto es mayor en los niveles educativos más altos, y mayor en Lima que en el resto del país. En Lima se gasta en primaria y secundaria aproximadamente el doble de lo que se gasta en el resto de áreas urbanas. En el caso de la educación superior no universitaria, el gasto en Lima cuadruplica al de provincias. Sorprendentemente, en Lima el gasto por alumno en este nivel es ligeramente mayor al gasto en educación universitaria.

Las diferencias con el gasto que realizan las familias cuyos hijos están matriculados en el sistema público, que es un gasto complementario al gasto realizado por el Estado, son sustanciales: en este caso, el gasto anual promedio por alumno de las familias estuvo alrededor de los US\$ 49 en inicial, US\$ 41 en primaria, US\$ 92 en secundaria, US\$ 177 en superior no universitaria y US\$ 192 en superior universitaria. Otra vez, el gasto que realizan las familias es mayor en los niveles superiores, aunque no se observan diferencias importantes en el gasto anual que se realiza en educación superior universitaria y no universitaria del sistema estatal.¹¹⁷

¹¹⁵ Las unidades muestrales de la ENNIV fueron las viviendas particulares definidas como los locales, conformados por una o varias habitaciones, separados e independientes que alojan a uno o más hogares. En este sentido, un lugar se refiere a la persona o conjunto de personas, parientes o no, que habitan normalmente la misma vivienda, particular, la ocupan en forma parcial o total y atienden en común sus alimentos (Instituto Cuánto, 1994). De esta manera y para efectos de este estudio, la definición de hogar es la que identifica a las familias en este trabajo. En consecuencia, un individuo que vive en una pensión en otra ciudad y que está estudiando, está contabilizado en el gasto educativo de las familias ya que este pertenecerá a su hogar original o constituirá él mismo un hogar. Por otro lado, es importante señalar que las preguntas acerca del gasto educativo del hogar son respondidas por el jefe del mismo y se refieren a cada individuo que estudia.

¹¹⁶ Un análisis más detallado de este tema se encuentra en Saavedra y Felices (1996).

¹¹⁷ Saavedra (1996) estudia las diferencias por género en el gasto educativo de las familias para los niveles de educación básica. En general, no se presentan discrepancias significativas salvo en Lima Metropolitana donde las familias gastan más en las mujeres en el nivel primario. En secundaria, el gasto por alumno es ligeramente mayor en los hombres.

Cuadro 3
Gasto de las familias en educación por niveles, según
régimen educativo y zonas geográficas: 1994
(En dólares por alumno al año)*

	Sistema privado				Sistema público			
		Lima	Otras áreas	Áreas		Lima	Otras áreas	Áreas
	Perú	Metropolitana	urbanas	rurales	Perú	Metropolitana	urbanas	rurales
Inicial	281	315	278	102	49	135	70	21
Primaria	456	705	324	114	41	63	57	22
Secundaria	478	631	372	169	92	124	93	64
Superior no universitaria	542	1.018	226	-	177	265	149	168
Superior universitaria	696	974	476	365	192	266	164	158

Fuente: ENNIV 1994.

* Se utilizó el tipo de cambio promedio oficial (2.19 nuevos soles por dólar).

Además es importante resaltar el esfuerzo creciente que realizan las familias cuyos hijos se encuentran matriculados en centros educativos públicos a lo largo del proceso educativo. Efectivamente, aun cuando la Constitución Política de 1993 (Artículo N° 17) garantiza la gratuidad de los servicios educativos públicos en los niveles de inicial, primaria y secundaria, el gasto por alumno de las familias en el sistema público se incrementa a medida que el estudiante avanza desde el nivel inicial hasta el superior universitario o no universitario. Las familias con hijos en instituciones públicas, si bien no gasta directamente en pensiones, gastan en transporte, contribuciones a las asociaciones de padres de familia en las escuelas, libros de texto, refrigerios y uniformes. La existencia de estos costos, que en el caso de secundaria en Lima equivalen a 1.65 salarios mínimos vitales de 1994, sugiere que las limitaciones de ingresos pueden ser barreras para el acceso, incluso a la educación pública.

Gasto total de la sociedad peruana en educación

El análisis anterior, junto con la información sobre el gasto fiscal en educación, permite estimar aproximadamente el monto total de recursos que la sociedad peruana en conjunto destina a la educación. A la vez, facilita la comparación de la importancia relativa del esfuerzo realizado por el sector público y por las familias en el financiamiento de la educación. Aquí se analiza el gasto de las familias y del sector público en conjunto, primero en el ámbito de gasto por alumno y luego a nivel de agregado.

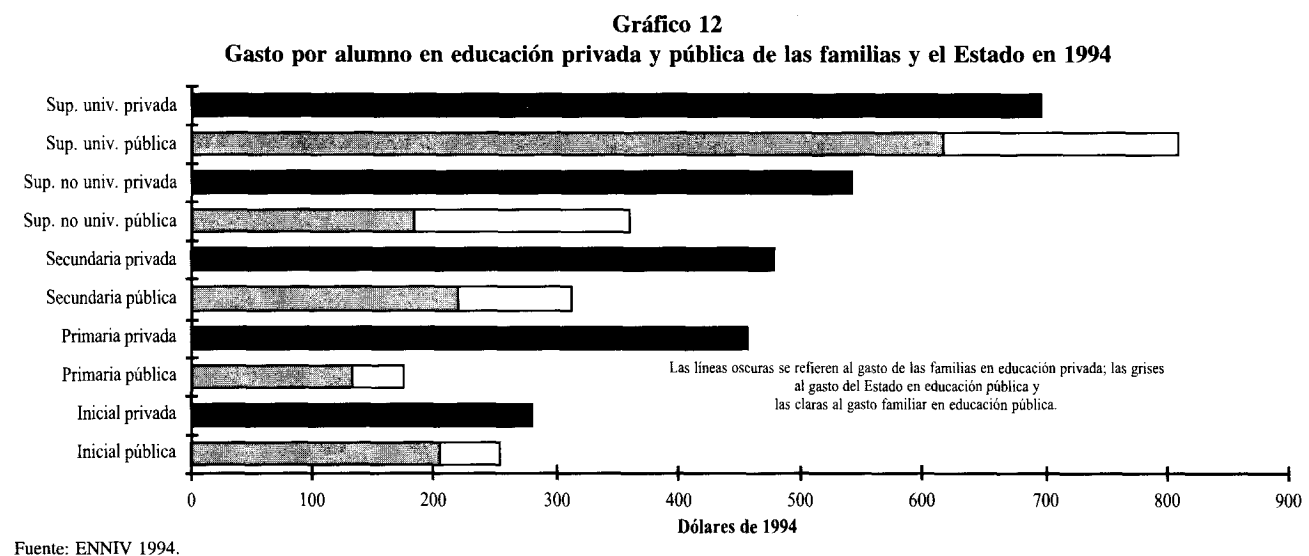
Gasto por alumno

El gráfico 12 y el Cuadro 5 muestran el nivel de gasto por alumno en el sector público que se alcanza sumando los recursos estatales a las contribuciones promedio de las familias que tienen a sus hijos en este sistema. Así, se encuentra que en el nivel inicial se gasta US\$ 254 por alumno, de los que el 19% –US\$ 49 por alumno– proviene de las familias mientras que el resto son recursos del Estado. En los niveles de primaria y secundaria se gastan en total US\$ 133 y US\$ 219 por alumno, de los que el 24% y 30% respectivamente son cubiertos por las familias. Es muy probable que casi la totalidad del gasto corriente de las escuelas cubierto por el Estado sea el salario de los profesores.¹¹⁸ La contribución de las familias financiaría –directamente o vía contribuciones a las escuelas– todos los materiales de enseñanza. Nótese que la contribución de las familias permite lograr una combinación de insumos educativos eficiente, ya que permite adquirir los materiales mínimos necesarios para que operen las escuelas y que no son cubiertos por el financiamiento público.

En educación superior universitaria pública los niveles de gasto son mayores, registrándose un gasto total de US\$ 809 por alumno, de los que US\$ 617 son recursos del Estado y US\$ 192 de las familias. Por último, el gasto total por alumno en el sistema público de educación superior no universitaria es de US\$ 360, que se reparten en proporciones similares entre familias y Estado. Así, el Estado gasta más por alumno en los niveles superiores, patrón que refuerzan las familias que, proporcionalmente, gastan aún más en educación superior. Sin embargo, debe notarse que esto no necesariamente revela preferencias de las familias, sino restricciones presupuestarias puesto que las familias cuyos hijos acceden a la educación superior tienen mayores ingresos.

En contraste, los hogares con hijos en escuelas privadas dedicaron a la educación US\$ 477 por cada estudiante en 1994 en promedio. Esta cifra casi duplica el gasto total por alumno realizado en escuelas públicas por el Estado y las familias. También aquí se repite el patrón de un mayor gasto en los niveles superiores: mientras que en educación superior universitaria y no universitaria se gastan US\$ 696 y US\$ 542 por alumno matriculado, en primaria y secundaria se gastan US\$ 456 y US\$ 478, respectivamente. En educación inicial la cifra es US\$ 281. Debe notarse que si bien el gasto por alumno en instituciones privadas en el Perú es mayor que en la públicas, éste se halla muy lejos de los estándares para países desarrollados.

¹¹⁸ Como se vio en la sección anterior, casi el 90% del gasto público corriente es salarios. Si bien el resto incluye materiales, bienes y servicios diversos, gran parte de estos recursos van a cubrir las necesidades de las instancias administrativas.



Fuente: ENNIV 1994.

Cuadro 4
Gasto de las familias y el Estado en educación pública y privada: 1994¹

	Gasto del Estado en Educación				Gasto de las Familias en Educación				Gasto Total de la Sociedad en Educación		
	Matrícula ²	Gasto Real Cie. Educación ³ (mlns. de US\$)	Gasto Real Cie. Alumno Real (en US\$)	Gasto Real Cie. como % del PBI	Matrícula	Gasto Real Cie. Educación ⁵ (mlns. de US\$)	Gasto Real Cie. por Alumno ⁴ (en US\$)	Gasto Real Cie. como % del PBI	Gasto Real Cie. Educación (mlns. de US\$)	Gasto Real Cie. por Alumno (en US\$)	Gasto Real Cie. como % del PBI
Educación Pública											
Inicial	473 867	97	205	0.2%	473 867	23	49	0.0%	120	254	0.2%
Primaria	3 521 953	469	133	0.9%	3 521 953	144	41	0.3%	614	174	1.2%
Secundaria	1 525 004	335	219	0.7%	1 525 004	141	92	0.3%	475	312	1.0%
Superior no universitaria	227 510	42	183	0.1%	227 510	40	177	0.1%	82	360	0.2%
Superior universitaria	241 381	149	617	0.3%	241 381	46	192	0.1%	195	809	0.4%
Total	5 989 715	1 091	182	2.2%	5 989 715	395	66	0.8%	1 486	248	3.0%
Educación Privada											
Inicial	123 982	-	-	-	123 982	35	281	0.1%	35	281	0.1%
Primaria	502 678	-	-	-	502 678	229	456	0.5%	229	456	0.5%
Secundaria	308 779	-	-	-	308 779	148	478	0.3%	148	478	0.3%
Superior no universitaria	90 407	-	-	-	90 407	49	542	0.1%	49	542	0.1%
Superior universitaria	132 467	-	-	-	132 467	92	696	0.2%	92	696	0.2%
Total	1 158 312	-	-	-	1 158 312	553	477	1.1%	553	477	1.1%

Fuente: Base de datos GRADE-ENNIV 1994-INEI.

¹ Los datos de gasto y PBI se expresaron inicialmente en nuevos soles de 1994. Se asume un PBI de 49 855 mlns. de dólares.

² La matrícula escolar de 1994 se estimó con datos estimados del INEI pero respetando la estructura de participación estatal y privada del Censo Escolar de 1993.

³ La fuente es la Base de Datos de GRADE y se utilizó el T.C. bancario promedio de 1994 (2.19). Además, se repartió el monto 638 278 355 nuevos soles, correspondiente a gastos administrativos, entre los niveles educativos: 9.98% a inicial, 48.27% a primaria, 34.42% a secundaria y 4.28% a SNU.

⁴ Se obtiene de ENNIV 1994.

⁵ Se obtiene multiplicando el gasto por alumno por la matrícula.

Cont. cuadro 4

	Gasto Corriente del Estado en Educación				Gasto de las Familias en Educación				Gasto Total de la Sociedad en Educación		
	Matrícula Pública	Gasto Real Educación (mill. de US\$)	Gasto por Alumno Real (en US\$)	Gasto Real como % del PBI	Matrícula Total	Gasto Real de Familias (mill. de US\$)	Gasto por Alum. Real de Fam. (en US\$)	Gasto Real de Familias como % PBI	Gasto Total Real del País en Educación	Gasto por Alum. Real del País (en US\$) \$/	Gasto Real Total en Educ. como % PBI
Educación Inicial	473 867	97	205	0.2%	597 849	58	97	0.1%	155	260	0.3%
Educación Primaria	3 521 953	469	133	0.9%	4 024 631	374	93	0.7%	843	209	1.7%
Educación Secundaria	1 525 004	335	219	0.7%	1 833 783	288	157	0.6%	623	340	1.2%
Superior no universitaria	227 510	42	183	0.1%	317 917	89	281	0.2%	131	412	0.3%
Superior universitaria	241 381	149	617	0.3%	373 848	139	370	0.3%	287	769	0.6%
Total	5 989 715	1 091	182	2.2%	7 148 028	948	133	1.9%	2 039	285	4.1%

* La fuente de gasto educativo en soles corrientes es la base de datos de GRADE.

Los datos de gasto y el PBI se expresaron inicialmente en nuevos soles reales de 1994. Se asume un PBI de 49 855 millones de dólares.

El Estado destina una porción pequeña de su gasto a algunas escuelas privadas (parroquiales, fe y alegría, por ejemplo); sin embargo, las cantidades exactas no se encuentran disponibles.

Del análisis anterior se deriva que, aun sumando el gasto del Estado y de las familias, se gasta más por alumno en el sistema privado que en el sistema público. Además, debe notarse que el gasto privado en educación puede estar siendo subestimado ya que instituciones religiosas y otros organismos privados promotores de escuelas usualmente realizan gastos adicionales aparte de los que son solventados por los padres de familia. El diferencial de gasto es de sólo 10% en el caso de educación inicial. Sin embargo, en el caso de educación primaria y secundaria el gasto por alumno matriculado en una institución privada es 162% y 52% mayor que en una institución pública, respectivamente. La ventaja privada en el caso de la educación superior no universitaria es de 50%. La única excepción en cuanto a los diferenciales de gasto se observa en la educación superior universitaria, nivel en el que el gasto en el sistema público llega a ser 16% mayor que en el privado. Este hecho, sin embargo, puede deberse a la heterogeneidad en la mezcla de especialidades y carreras ofrecidas en la educación superior pública respecto de la privada. Mientras que en las primeras se ofrecen con mayor frecuencia carreras de ciencias "duras" con mayores costos de infraestructura, el sector privado tiende a ofrecer carreras con menores costos fijos.

El mayor gasto que realiza el Estado en los niveles superiores puede ser evidencia de ineficiencias en la asignación de los recursos públicos. El Estado destina una cantidad de fondos relativamente más elevada a un nivel educativo que muestra menores tasas de retorno social¹¹⁹ y cuyos estándares de calidad se perciben como mucho menores a los que se observan en el sistema privado. Por otro lado, desde el punto de vista de la focalización de los recursos públicos a los sectores más necesitados, si se considera la evidencia presentada por Jiménez (1990) para los casos de Chile, Argentina, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Uruguay, Indonesia y Malasia, los subsidios públicos a la educación superior han tendido a favorecer al 40% más rico de la población.¹²⁰ Si esto es cierto para el Perú existiría una fuente adicional de ineficiencias ya que los consumidores estarían en capacidad de absorber una mayor parte de los costos de su educación y así generar cierto ahorro que podría ser destinado a niveles que presenten una mayor tasa de retorno social (i.e. inicial, primaria y secundaria). Sin embargo, existe debate sobre este punto. Birdsall (1996) menciona que existen

¹¹⁹ Ver Rodríguez (1992), Saavedra (1997) y Psacharopoulos & Tzannatos (1992).

¹²⁰ Es probable que un patrón similar sea observado en el caso peruano. Como se verá más adelante, a nivel departamental el Estado peruano destina una cantidad relativamente menor de recursos a los departamentos más pobres del país. Sin embargo, de acuerdo con Rodríguez (1992), en el período 1985-1986 la distribución por quintiles del gasto público total en educación habría sido progresiva. A excepción del quintil más pobre - que recibe el 17.1% del gasto educativo del Estado los más ricos recibieron proporcionalmente menos que los estratos relativamente más pobres. Mientras que estos últimos tuvieron acceso a casi el 26% de los recursos públicos, los primeros recibieron aproximadamente el 16% de los mismos.

actividades relacionadas a la investigación o a la provisión de otros bienes públicos que harían la rentabilidad social de la educación superior al nivel de bachillerato. En estos programas, es claro que la rentabilidad privada es muy alta y mayor a la rentabilidad social, aunque menor a la rentabilidad social de los otros niveles educativos. Por tanto, no se justifica el gasto estatal en este nivel en desmedro del gasto en otros. Sólo en el caso de que las universidades realicen actividades de investigación y desarrollo u otros servicios públicos, podría justificarse la asignación de recursos a este nivel.

Los diferenciales en el gasto por alumno entre el régimen público y privado en los niveles de educación básica pueden estar reflejando diferenciales de calidad entre uno y otro. Un menor gasto público por alumno podría no tener un efecto sobre la calidad entre uno y otro. Un menor gasto público por alumno podría no tener un efecto sobre la calidad relativa sólo si el sector público fuera más eficiente que el sector privado en la provisión del servicio educativo, lo cual es un supuesto poco probable. En la literatura sobre el tema, se encuentra que no hay consenso respecto del efecto del gasto por alumno sobre el aprendizaje, medido por puntajes en pruebas de aprendizaje.¹²¹ Sin embargo, la mayor parte de estudios en los que se basa este consenso ha sido realizada en países desarrollados, cuyos niveles de gasto por alumno son elevados. En países pobres en los que los niveles de gasto por alumno son muy bajos, los cambios en los niveles de gasto pueden tener un efecto importante. Por ejemplo, James *et. al.* (1996) muestran que en el caso de Indonesia, la calidad de las escuelas –medida por puntajes más altos en pruebas de aprendizaje– está claramente correlacionada con un mayor gasto. Además, evidencian que la eficiencia del gasto en escuelas privadas es mayor que en escuelas públicas. Esto implicaría que los alumnos de escuelas privadas pueden estar recibiendo una mejor educación tanto porque se gasta más en ellos como porque ese gasto puede estar siendo utilizado más eficientemente. En el Perú no se cuenta con un análisis basado en información extraída de pruebas de aprendizaje.¹²²

Gasto global en educación

Para terminar con el análisis del gasto en educación que realizan las familias y el Estado en conjunto, se compara el esfuerzo fiscal realizado en el sector educativo y la contribución agregada de las familias. A partir de las cifras presentadas en el Cuadro 4, se encuentra que a los US\$ 1 091 millones de gasto corriente en que incurrió el Estado, se añaden US\$ 395 millones que gastaron las familias cuyos

¹²¹ La referencia clásica al respecto es Hanusbeck (1986).

¹²² En relación a este tema, Saavedra (1996) muestra que los egresados de instituciones privadas tienen más años de escolaridad y más ventajas en el mercado de trabajo por cada uno de esos años, que los egresados de instituciones públicas.

hijos estaban matriculados en instituciones públicas. La suma de ambas cifras –donde no se tiene en cuenta el gasto de capital ni gastos corrientes menores como educación especial y ocupacional– representa el 3% del Producto Bruto Interno, del cual 2.2% corresponde al Estado y 0.8% a las contribuciones familiares, como se ve en el cuadro 5.

Cuadro 5
Gasto en Educación (como % del PBI)

	Estado	Familias	Total
Educación Pública	2.2	0.8	3
Educación Privada	0	1.1	1.1
SubTotal Gastos Corrientes	2.2	1.9	4.1
Otros Gastos Corrientes	0.2	–	0.2
Gastos de Capital	0.4	–	0.4
Total	2.8	1.9	4.7

Fuente: Elaboración del autor en base a la información de los Cuadros 4 y 5.

Por su parte, el gasto educativo de las familias que matricularon a sus hijos en instituciones privadas alcanzó US\$ 553 millones, es decir cerca del 1.1% del PBI. Si se agregan estos porcentajes, se obtiene un gasto educativo realizado por la sociedad en conjunto de 4.1% del PBI en 1994, excluyendo gasto de capital, del cual 1.9% proviene directamente de los recursos de las familias y 2.2% del Estado. De este 4.1% que se gasta en educación por año (US\$ 2 039 millones) se destina un 41% a la educación primaria, un 31% a educación secundaria y un 20% a educación superior.¹²³ Finalmente, agregando todo el gasto público (gasto corriente total y gasto de capital), se obtiene que el Estado gasta 2.8% del PBI.¹²⁴ Ello, sumado al 1.9% de las familias, arroja un gasto social total en educación de 4.7% del PBI.

¹²³ Es importante recalcar que, en el caso de la educación privada, los datos tienen potenciales sesgos. Por un lado, se subestima el gasto ya que no se incluyen contribuciones de congregaciones religiosas y otros grupos promotores que cubren parte de los costos educativos. Por otro lado, se ha considerado que todo el gasto de los padres de familia en los colegios privados es gasto corriente. Esto es una simplificación ya que una parte –desconocida– de las contribuciones de los padres de familia se invierte en gastos de capital.

¹²⁴ Esta cifra se obtiene de dividir el gasto total de US\$ 1 407 millones en 1994 (ver cuadro 1) entre un PBI de US\$ 49 855 millones estimado para ese año.

DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DEL GASTO EN EDUCACIÓN EN EL PERÚ

Al menos teóricamente, los servicios sociales administrados y financiados por el Estado deberían ser provistos de modo tal que se conviertan en un mecanismo para lograr una distribución más equitativa de las oportunidades. En el caso de la educación, el nivel de inversión óptima, desde el punto de vista privado, ocurre si cada individuo invierte en educación de acuerdo con sus habilidades innatas y preferencias, por lo que el papel del Estado es asegurar al menos la igualdad de acceso. Además, los gobiernos consideran que la salud y la educación son servicios cuyo acceso universal debe estar garantizado para todos los individuos. Más aún, la intervención del Estado en la provisión de educación y salud, incluso más allá de lo que determina las decisiones de los individuos y las familias, se justifica por la existencia de externalidades positivas para la sociedad en conjunto. En el caso particular de los servicios educativos en el Perú, la Constitución Política (Artículo N° 17) proclama la gratuidad de la enseñanza en los niveles inicial, primario y secundario, y garantiza el acceso de la población a servicios educativos.

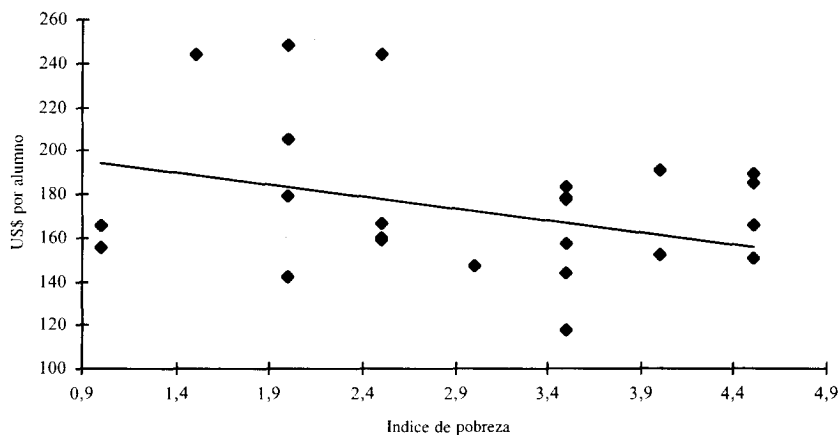
Incluso cuando las tasas de cobertura del sistema educativo peruano son altas y se encuentran al nivel de otros países de América Latina, existe consenso acerca de que la calidad de la educación impartida en el sistema público se ha deteriorado. En otras palabras, si bien el gobierno ha tenido éxito en incrementar la cobertura, lo hizo a costa de un deterioro importante de la calidad del servicio. Pero además de este problema, los cambios en la calidad del servicio no necesariamente se han dado de manera homogénea en el país, ya que los recursos no han sido asignados con un criterio uniforme entre los departamentos y grupos sociales.

Utilizando los datos del Presupuesto Nacional (los mismos que se utilizaron en las secciones 2 y 3 de este trabajo), así como datos sobre la distribución de la matrícula del Censo Escolar, se calculó el nivel de gasto público corriente por alumno en cada uno de los departamentos del Perú. A nivel departamental, se encuentra que la asignación de recursos educativos del Estado¹²⁵ por alumno está negativamente correlacionada con el grado de pobreza¹²⁶ de los mismos (ver gráfico 13).

¹²⁵ En el gráfico 13 se ha utilizado el promedio de gasto corriente *per cápita* en los niveles de inicial, primaria y secundaria, incluyendo el gasto de administración de las USE.

¹²⁶ La definición de pobreza se obtuvo del Mapa de la Inversión Social 1991 - 1994 de FONCODES. Según esta, se consideran departamentos muy pobres aquellos cuyo índice se ubica entre 3.01 y 4.22; pobres entre 2.01 y 3.00; regularmente pobres los que tienen un índice comprendido entre 1.51 y 2.00. Por último, son departamentos aceptablemente pobres los que tienen un grado de pobreza de 1.00 a 1.50.

Gráfico 13
Índice de pobreza y gasto público educativo corriente por alumno en educación básica, según departamentos*: 1994



Fuente: Base de datos GRADE y FONCODES.

* Incluye a Lima.

La menor asignación *per cápita* a los departamentos más pobres puede interpretarse de varias formas. Los departamentos más pobres han tenido usualmente una menor capacidad de hacer presión sobre el Estado para obtener más recursos y por lo tanto, en un esquema bastante centralizado, éste no se ha visto en la necesidad de transferir recursos a estas zonas. Podría argumentarse, por otro lado, que los costos de proveer servicios en departamentos más pobres son relativamente menores. Sin embargo, también es válido el argumento de que si se hubiera tenido como objetivo brindar la misma calidad de servicios educativos en todo el país, debería inclusive pagarse más a los maestros y personal administrativo que trabajan en estos departamentos, con el fin de atraer personal especializado y con elevado costo de oportunidad a aquellas zonas donde las condiciones de vida son peores. En todo caso, la conclusión que se desprende es que el gobierno no ha seguido una política activa de asignación del gasto educativo corriente que permita a todos los individuos acceder a una formación básica de calidad homogénea. La educación es uno de los instrumentos a través de los cuales el Estado puede asegurar que las oportunidades sean iguales para todos los individuos. Al ser uno de los principales determinantes del ingreso, influye en gran medida sobre las probabilidades de salir de la pobreza. La desigualdad observada en el gasto educativo pone en evidencia que este mecanismo no habría sido utilizado a plenitud.

Los departamentos con menor nivel de pobreza son Lima, Tumbes y la Provincia Constitucional del Callao. En esto, el gasto público por alumno matriculado en el nivel básico fue de US\$ 166, US\$ 244 y US\$ 156, respectivamente (ver anexo 2, cuadro 4). De los tres, el Callao se encuentra debajo del promedio nacional, el cual fue de US\$ 163. En el otro extremo de la distribución están Ayacucho, Apurímac, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Pasco y Puno. Un hecho que llama la atención es que la relación no es uniforme ya que algunos departamentos muy pobres tienen un gasto por alumno en educación básica que supera al promedio del Perú y que es incluso superior al de departamentos con pobreza media. Este es el caso de Pasco y Puno donde el gasto educativo estuvo alrededor de US\$ 191 y US\$ 185, respectivamente. Debe notarse, sin embargo, que justamente en estos departamentos pobres, la matrícula en secundaria es muy baja respecto del promedio nacional.

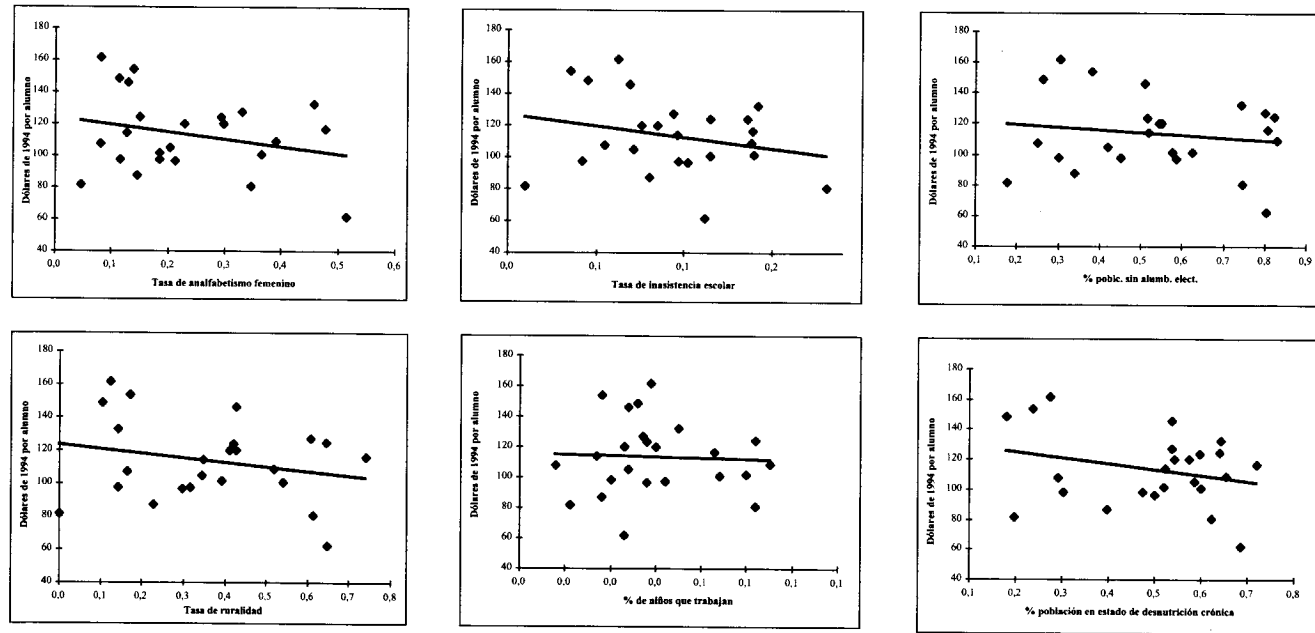
En el gráfico 14¹²⁷ se presentan otros indicadores del grado de desarrollo y/o pobreza de diversos departamentos y su relación con el gasto educativo del Estado en educación básica. Además, en el gráfico 15 se muestra la relación entre indicadores de pobreza y gasto público corriente en educación superior. En ambos casos, se presenta una relación negativa entre gasto público corriente y pobreza, relación que es mucho más marcada en el caso del nivel de educación básica. En este nivel, la relación entre el gasto público corriente por estudiante y la tasa de analfabetismo femenino, la de inasistencia escolar, el porcentaje de la población sin alumbrado eléctrico, la tasa de ruralidad y el porcentaje de la población en estado de desnutrición crónica muestra una pendiente negativa. En el caso de la educación superior, esta conclusión es válida para los indicadores correspondientes a la tasa de analfabetismo femenino, el porcentaje de la población sin alumbrado eléctrico, la tasa de ruralidad y el porcentaje de la población en estado de desnutrición crónica. Por último, el gasto corriente en educación realizado por el Estado parece no estar relacionado con el porcentaje de niños que trabajan en cada departamento.

El análisis de gasto por alumno por departamentos se realizó también utilizando la información de gasto educativo de las familias, sin tener en cuenta el régimen público o privado, calculándose el promedio de gasto familiar por alumno matriculado¹²⁸ en educación básica. Como era de esperar, el gasto educativo es mayor en los departamentos con niveles de pobreza relativamente bajos, como se

¹²⁷ Los Gráficos 14, 15, 16, 17 y 18 fueron elaborados a partir de la información presentada en Anexo 2, cuadros 4 y 5.

¹²⁸ Las comparaciones entre el gasto educativo corriente y el de las familias están sujetas a las siguientes consideraciones: (i) la ENNIV 1994 es una muestra representativa a nivel de todo el Perú, a nivel de áreas urbanas y rurales y a nivel de Lima Metropolitana; sin embargo, no necesariamente es representativa en cada departamento; (ii) el gasto de las familias incluye cualquier desembolso efectuado en favor del centro educativo con el fin de que se realicen mejoras de infraestructura y/o mantenimiento de los planteles (i.e. gastos de capital)

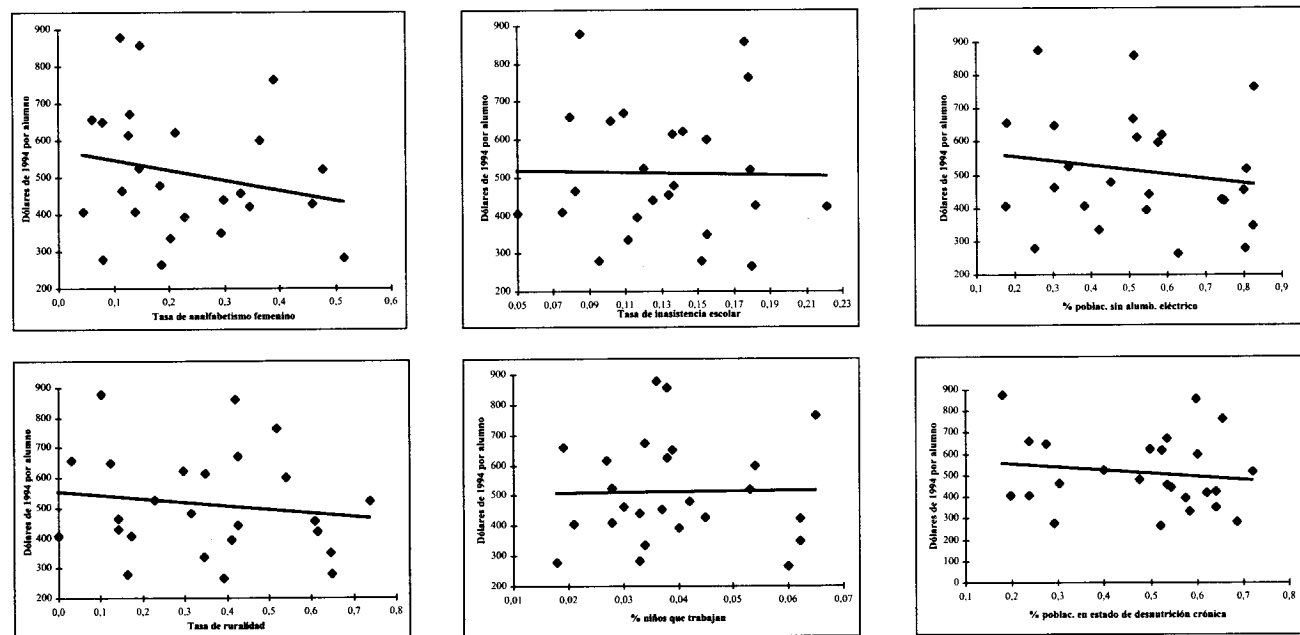
Gráfico 14
Educación Básica
Pobreza y Gasto* Público Educativo Corriente por Alumno: Perú (1994)



Fuente: Base de datos GRADE/FONCODES.

* Los gráficos no incluyen a Lima, para la cual todos los índices son cercanos a cero. Si se incluyera a Lima, las pendientes de las rectas de regresión serían mayores en valor absoluto en todos los casos.

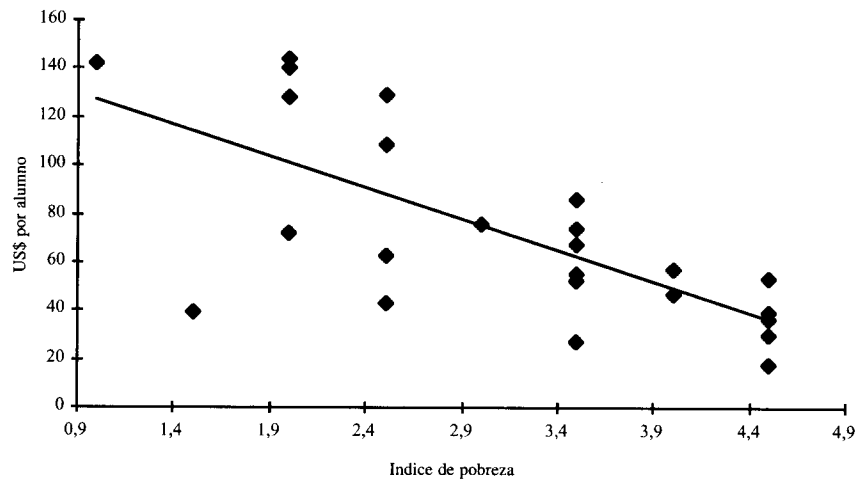
Gráfico 15
Educación Superior
Pobreza y Gasto* Público Educativo Corriente por Alumno: Perú (1994)



Fuente: FONCODES y Base de Datos GRADE.

* Incluye Lima; está en dólares de 1994 y se refiere al promedio ponderado (por la participación de cada departamento en la matrícula total) del gasto en educación superior universitaria y no universitaria.

Gráfico 16
Índice de pobreza y gasto familiar educativo por alumno en educación básica,
según departamentos: 1994

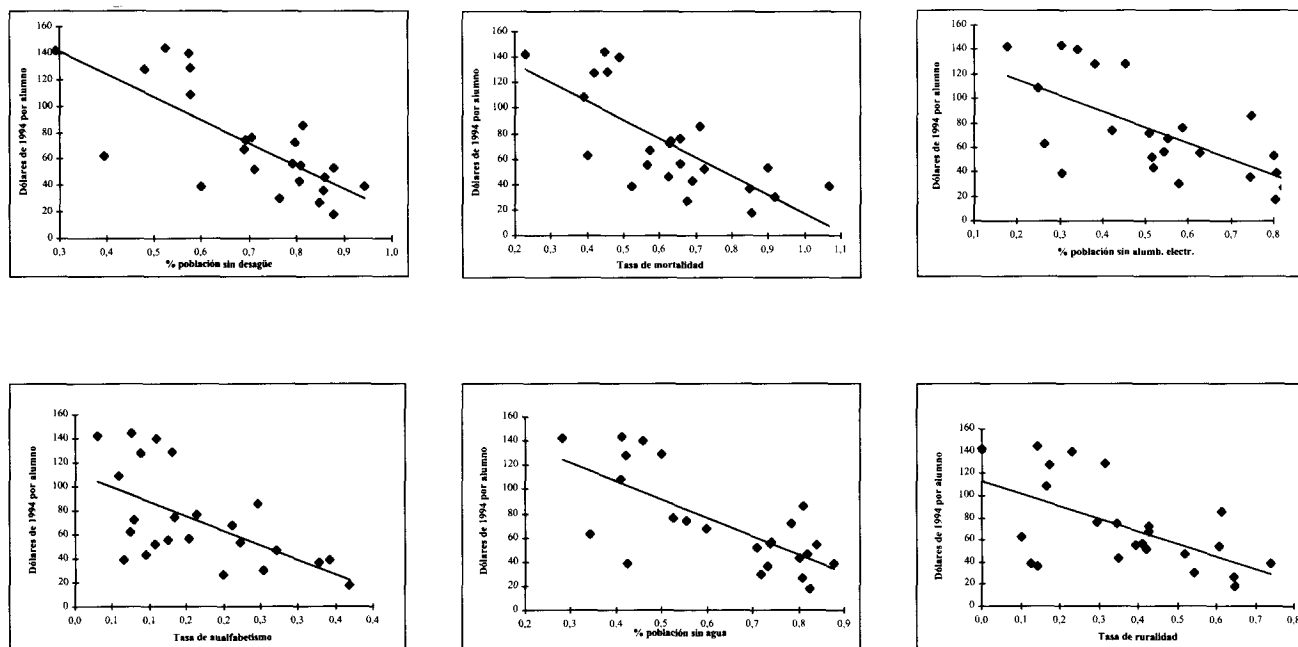


Fuente: ENNIV 1994 y FONCODES.

observa en el gráfico 16.¹²⁹ Los gráficos 17 y 18 muestran la relación entre distintos indicadores de pobreza y el gasto que realizan las familias por alumno por departamento, en educación básica y educación superior, respectivamente. La relación negativa entre los recursos que destinan las familias a la educación y la tasa de pobreza es muy clara. Esta conclusión se verifica tanto en el nivel de educación básica como en educación superior para los indicadores de pobreza seleccionados (i.e. porcentaje de la población que no cuenta con servicios de desagüe, la tasa de mortalidad, porcentaje de la población sin alumbrado eléctrico, la tasa de analfabetismo, el porcentaje de la población sin agua y la tasa de ruralidad). Esto implica que la restricción presupuestaria de las familias es efectiva en términos de inversión en educación y que por lo tanto existe un margen para que el Estado equipare a los individuos de familias más pobres con aquellos de familias más pudientes. El gráfico 19 muestra que en términos absolutos, las familias en los departamentos más pobres gastan menos. Si el Estado cumpliera un papel corriente por alumno. Sin embargo, como se puede apreciar tanto el caso de la educación básica (panel superior) como superior (panel inferior), el patrón de gasto educativo público simplemente refuerza el patrón de gasto de las familias.

¹²⁹ En el gráfico 16 no se incluye a Lima cuyo índice de pobreza es de 1.0 y cuyo nivel de gasto por alumno es de US\$ 195 para el nivel de educación básica.

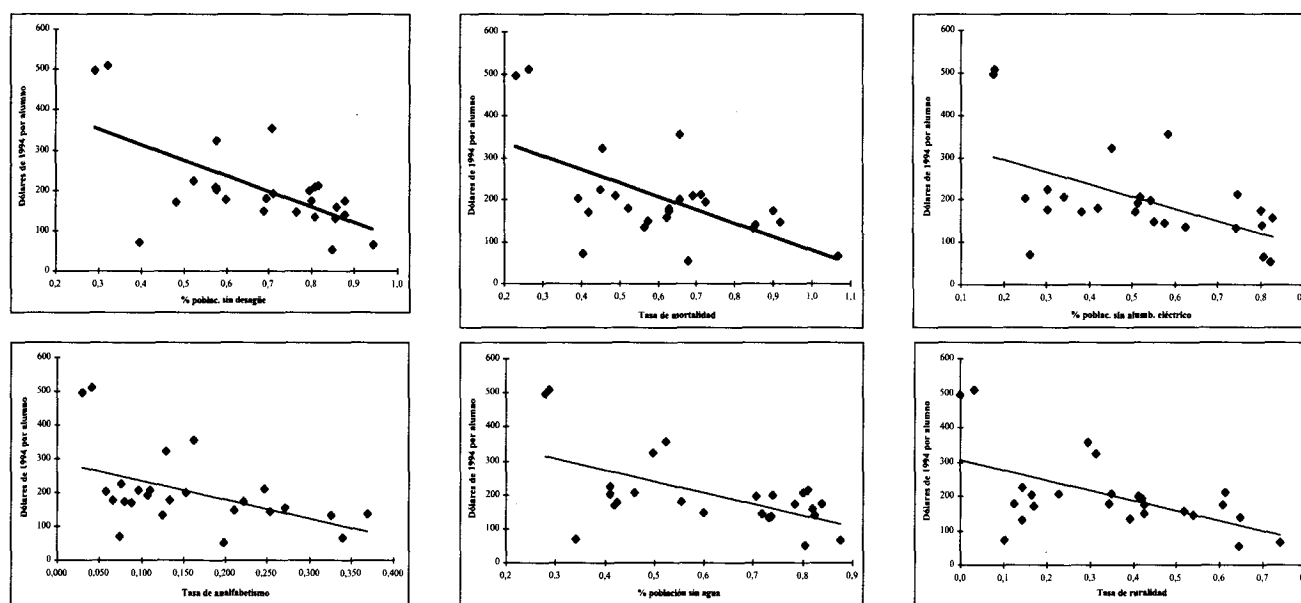
Gráfico 17
Educación Básica
Pobreza y Gasto* de las Familias en Educación Pública y Privada por Alumno: Perú (1994)



Fuente: ENNIV 1994/FONCODES.

* Los gráficos no incluye a Lima, cuyo gasto por alumno es US\$195 y para la cual todos los índices son cercanos a cero. Si se incluyera a Lima, las pendientes de las rectas de regresión serían mayores en valor absoluto en todos los casos.

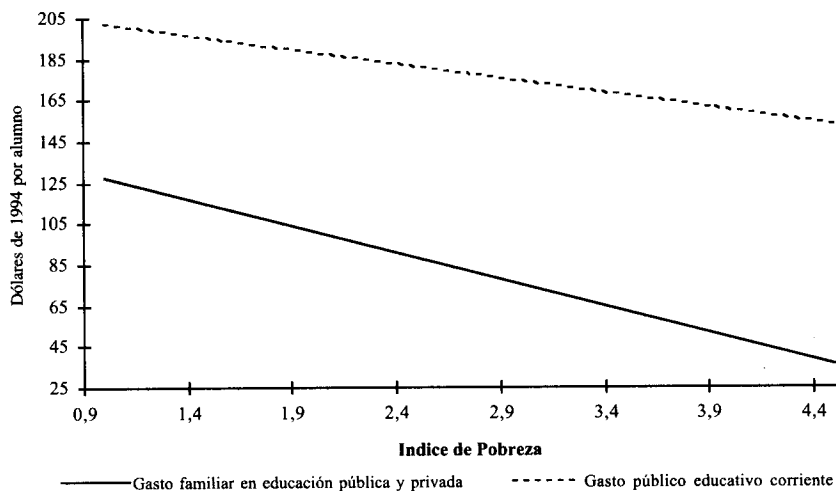
Gráfico 18
Educación Superior
Pobreza y Gasto* de las Familias en Educación Pública y Privada por Alumno: Perú (1994)



Fuente: FONCODES y Base de datos GRADE.

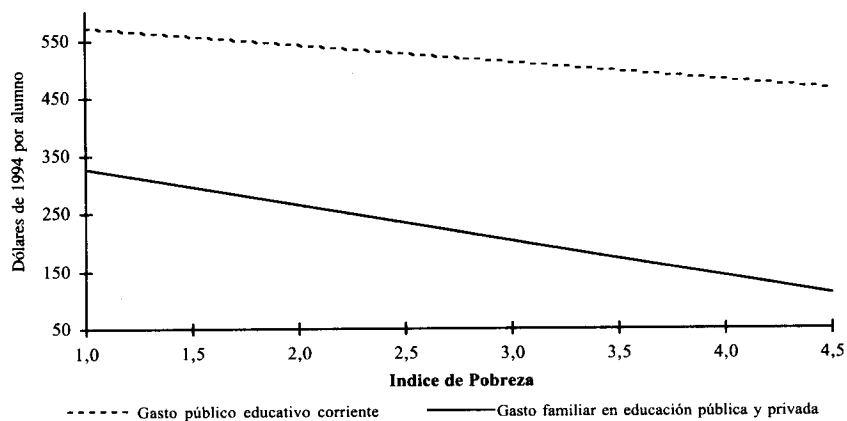
* Incluye Lima; está en dólares de 1994 y se refiere al promedio ponderado (por la participación de cada departamento en la matrícula total) del gasto en educación superior universitaria y no universitaria.

Gráfico 19
Pobreza y gasto en educación básica del gobierno y del sector privado: Perú (1994)



Fuente: Base de datos GRADE y ENNIV 1994.
 Las cifras de gasto están en dólares de 1994 y no se incluye a LIMA.
 El gasto público educativo corriente incluye una parte de los gastos administrativos de las USE's y corresponde a un promedio ponderado (por la participación de cada departamento en la matrícula total) entre los niveles de inicial, primaria y secundaria.

Pobreza y gasto en educación superior del gobierno y del sector privado: Perú (1994)



Fuente: Base de datos GRADE y ENNIV 1994.
 Las cifras de gasto están en dólares de 1994 y se incluye a LIMA.
 El gasto educativo corriente del Estado corresponde a un promedio ponderado (por la participación de cada departamento en la matrícula total) entre los niveles de educación superior y superior no universitaria.
 El gasto educativo corriente del Estado NO incluye el gasto corriente que corresponde a la Asamblea Nacional de Rectores.

RESUMEN Y COMENTARIOS FINALES

En el largo plazo, el gasto en educación del gobierno desde la década de los años treinta hasta 1970 tiende a crecer, paralelamente a una expansión explosiva de la matrícula. A partir de 1970 se inicia un período de mayor variabilidad del gasto educativo público debido principalmente a las crisis económicas por las que atravesó la economía y los respectivos intentos de estabilización. El nivel de gasto educativo total del gobierno permanece prácticamente estancado durante esa década aunque pueden distinguirse dos períodos. El gasto educativo público total pasó de US\$ 936 millones de 1994 en 1970 hasta US\$ 1 250 millones de 1994 en 1975, una tasa de crecimiento real total de 34% que se explica principalmente por el aumento en el gasto de capital, en un contexto de mayor intervencionismo del Estado dentro de la economía. En el segundo período se observa más bien una caída en el gasto educativo de 26% alcanzando US\$ 897 millones de 1994 en 1979. Así, a partir de mediados de los años setenta, se observó una marcada inestabilidad macroeconómica que continuó hasta comienzos de la década de los noventa. Si bien en uno de los años de rápida expansión, en 1987, se observa el máximo nivel de gasto educativo, el caos macroeconómico que caracterizó al gobierno aprista llevó a que sólo dos años después se llegara al nivel de gasto más bajo de los últimos 25 años. Si se observa el período 1970-1994 en conjunto, el gasto total en educación se mantuvo básicamente constante.

El estancamiento del gasto en educación en los últimos 25 años se vio acompañado de un crecimiento sostenido de la matrícula. Como consecuencia, se observa una clara tendencia a la baja en el gasto público por alumno, aunque con fluctuaciones que respondieron al ciclo económico. De esta forma, a inicios de la década de los noventa se registra el punto más bajo del gasto *per cápita*, el cual representó únicamente el 42% de lo que se destinó a cada estudiante en 1972. En 1994 se observa cierta recuperación, por lo que este porcentaje se incrementa ligeramente hasta 51%.

Una característica recurrente, observada desde finales de la década de los sesenta, es que al inicio de cada período de gobierno se suele expandir substancialmente el gasto educativo. La excepción es la década de los noventa, cuando la recuperación del gasto por alumno no ocurre sino hasta 1993 (tres años después del cambio de gobierno) y en forma paulatina. Este comportamiento sugiere el fuerte componente político en las decisiones de inversión en los sectores sociales. Se encuentra también que tanto el nivel de gasto en educación como su participación en el gasto público total y como porcentaje del PBI son claramente procíclicos. De otro lado, en América Latina los indicadores de inversión social muestran un coeficiente de variabilidad elevado. En el Perú también varían de manera similar al promedio de la región. La demanda por servicios educativos no tiene o no debería tener un componente cíclico importante, al menos en la educa-

ción básica. Dicha demanda fluctúa más bien con las variables demográficas y en este sector las inversiones deben ser de larga maduración. No obstante, en realidad se observa un financiamiento muy errático, fenómeno explicado principalmente por cambios en las prioridades políticas.

A pesar del aumento real del gasto público por alumno entre 1990 y 1994 en todos los niveles educativos –salvo el de educación superior no universitaria– la cantidad de recursos públicos por estudiante resulta muy baja comparada con lo que se observa en otros países. En 1994, en el nivel de educación inicial se gastó US\$ 205 por alumno, en primaria US\$ 133, en secundaria US\$ 219, en superior no universitaria US\$ 183 y, por último, US\$ 617 en educación superior universitaria. En contraste, los países de la OCDE destinaron en promedio a cada alumno matriculado en el sistema estatal en 1992 aproximadamente US\$ 4 405 en primaria y US\$ 5 461 en secundaria. Sin embargo, las diferencias respecto de otros países con América Latina no son muy marcadas ya que en la región el gasto público promedio por estudiante en secundaria fue de US\$ 237.

El análisis del gasto del gobierno en educación muestra que los niveles de gasto por alumno en el Perú es bajo y que además la tendencia del largo plazo ha sido decreciente.¹³⁰ Sin embargo, una caída en el gasto público en educación no implica necesariamente una disminución en la calidad de la educación recibida. En el Perú se ha observado una masificación de la educación, por lo que la expansión no pudo sostener los estándares de calidad que había cuando el sistema era pequeño. Debe notarse que es difícil hacer comparaciones y juicios de valor acerca de la calidad de los sistemas educativos de distintas épocas. Pero es claro que sin aumentos espectaculares en la eficiencia del gasto, o una caída pronunciada del precio relativo de los insumos educativos, los mismos recursos para un número creciente de alumnos tienen que haber afectado negativamente la calidad.

Uno de los argumentos propuestos es que la caída en el gasto por alumno es un reflejo, entre otras cosas, de que la misma cantidad de dinero se ha dirigido a financiar las remuneraciones de un número creciente de maestros, lo cual ha originado una tendencia decreciente de sus salarios a largo plazo. Efectivamente, se ha demostrado que el ingreso real de los profesores se ha deteriorado en el largo plazo y que su número, así como el de trabajadores administrativos, se ha incrementado. La pregunta relevante en ese caso sería si los docentes mejor pagados son necesariamente mejores docentes. En los países desarrollados, los salarios de los maestros son mucho más altos y han crecido fuertemente durante las últi-

¹³⁰ Esta conclusión se valida aún más con el hecho que las cifras presentadas en este documento podrían estar sobrestimadas ligeramente debido a que los datos reales de matrícula no estarían considerando al sistema no escolarizado. Sin embargo, dado que el 95% de los alumnos matriculados en el sistema estatal asisten al programa escolarizado, la sobrevaloración del gasto por alumno sería de sólo US\$ 14 en promedio para el período en estudio.

mas décadas. Sin embargo, no ha quedado claro que ese mayor gasto en profesores haya redundado en una mayor calidad de la enseñanza. Si esto es cierto, ¿podría también la calidad de la enseñanza ser insensible a la caída de los salarios de los profesores? La respuesta en el caso de países como el Perú es probablemente negativa. El nivel salarial de la economía en general es muy bajo y las diferencias de ingresos por nivel educativo y por tipo de ocupación, si bien no son más grandes que en países ricos, son los suficientemente grandes como para determinar si la persona es pobre o no. En este sentido, la selección ocupacional de los individuos es crucial para determinar su ingreso. Mientras menor sea el ingreso media de la categoría ocupacional docente, menor será el costo de oportunidad de los individuos que se autoseleccionen a esa ocupación. Por lo tanto, estos tenderán a exhibir, en promedio, un menor nivel educativo —en términos de calidad o cantidad— o serán menos hábiles. En ese sentido, en economías de bajo nivel de ingreso promedio, si puede darse una relación positiva entre salarios y calidad de los docentes y por ende de la educación.

Por otro lado, se encuentra que las familias contribuyen de manera importante al financiamiento de la educación en el Perú. En el régimen de educación pública, las familias contribuyen con casi la tercera parte del financiamiento total de los servicios educativos. En cifras absolutas, en 1994 el gobierno realizó un gasto corriente de US\$ 1 091 millones en el sistema escolarizado de menores de todos los niveles lo cual equivale a un 2.4% del PBI. El gasto total del Estado ascendió a US\$ 1.407 millones, equivalente a 2.8% del PBI. Las familias que matricularon a sus hijos en instituciones públicas gastaron en ese mismo año US\$ 395 millones. Por otro lado, si se incluye el gasto de las familias en el sistema educativo privado en el gasto total en educación que realiza la sociedad peruana en conjunto, resulta que las familias aportan un monto equivalente al 1.9% del PBI. En tal sentido, la sociedad peruana en conjunto gasta un 4.7% del PBI en educación, del cual más de un tercio está constituido por aportaciones de las familias y el resto del Estado.

Las familias que matriculan a sus hijos en escuelas privadas gastan más que aquéllas que matriculan a los suyos en instituciones públicas. Pero, además, el gasto por alumno en instituciones privadas es mayor al gasto por alumno que en conjunto realizan el Estado y las familias en instituciones públicas. Por ejemplo, el gasto total por alumno en una escuela privada en primaria es de US\$ 456, mientras que en una institución pública el gasto total por alumno es US\$ 174, del cual 24% aproximadamente es una contribución de las familias. Esta diferencia en el gasto entre instituciones públicas y privadas puede tener un claro correlato en calidad y eficiencia. Aparte de las diferencias en calidad que se pueden derivar directamente de la diferencia en el gasto, Jiménez *et. al.* (1996) muestran que en diversos países en desarrollo, los egresados de escuelas privadas tienen mejores puntajes en pruebas de aprendizaje y las escuelas privadas tienden a ser más eficientes. Saavedra

(1996) muestra que en el caso peruano las instituciones educativas privadas otorgan una ventaja en el mercado laboral.

Si bien el hecho de que las familias que matriculan a sus hijos en instituciones públicas contribuyan de manera importante al financiamiento de su educación está en contradicción con la presunta gratuidad de la educación pública, ello puede tener un efecto positivo sobre la eficiencia del gasto. La estructura administrativa del sistema educativo es altamente centralizada, a pesar de lo cual, ante las restricciones fiscales, las escuelas han buscado la forma de obtener más recursos que de una u otra forma han provenido de la comunidad y de las familias. Esto además ha generado que los padres y la comunidad se involucren más en el proceso educativo. Como mencionan James *et. al.* (1996), el dinero privado no es un sustituto perfecto del dinero público, ya que las condiciones bajo las cuales se transfieren los recursos implican distintos niveles de supervisión de lo que se hace con ellos. Así, si bien la contracción en el gasto del Estado por alumno habría generado una forzada mayor participación de las familias en el financiamiento, a su vez puede haber generado una mayor eficiencia.¹³¹

En este sentido, una mayor contribución local, además de permitir empujar la restricción fiscal más allá de lo que determine el Estado, podría tener un efecto positivo sobre la eficiencia en la utilización de los recursos y presumiblemente sobre la calidad del servicio. Sin embargo, es claro que una descentralización financiera de este tipo debe estar acompañada de una descentralización administrativa, de modo que las escuelas locales tengan la capacidad de administrar los recursos y los demandantes locales pueden además exigir más calidad y mejores características en los servicios a dichas autoridades. En la práctica, en el Perú, el financiamiento que de facto han estado otorgando las familias, dando cierto grado de libertad a las escuelas. Esta mayor libertad fue finalmente reglamentada en 1996, cuando se otorgó mayor autonomía a los directores de escuela. Es indispensable, sin embargo, que cualquier esquema de descentralización esté acompañado por mecanismos de compensación que aseguren que todas las comunidades del país obtengan al menos una educación con una calidad igual o mayor a un mínimo establecido centralizadamente. Esto implica que se deben transferir los recursos financieros y humanos necesarios. Dicha necesidad se hace patente por el hecho de que los problemas relacionados con los bajos niveles de gasto por estudiante en el sistema educativo peruano se agravan con las desigualdades registradas en la asignación del presupuesto educativo entre los departamentos. Uno de los argu-

¹³¹ Jiménez y Paqueo (1996) argumentan que las escuelas que deben rendir cuentas financieras ante sus comunidades tienen mayor interés en satisfacer a sus clientes, lo cual se refleja en mayor aprendizaje. En efecto, muestran que en el caso filipino, los puntajes en pruebas de aprendizaje aumentan de 42.3 a 48.3 cuando se comparan escuelas con menos de 5% de contribución local a su financiamiento con escuelas cuyo financiamiento local excede el 25%.

mentos que se utiliza para justificar la intervención del Estado en la provisión directa de servicios de educación es que el sector privado no es capaz de invertir la cantidad óptima en estos servicios debido a que no percibe los beneficios externos que tal inversión genera para la sociedad. En tal sentido, el Estado peruano garantiza en la Constitución el acceso de toda la población a servicios educativos gratuitos y de calidad. Como se vio, el acceso universal prácticamente se ha cumplido en el caso de primaria, mas no en secundaria. Sin embargo, se perciben problemas importantes en las cuestiones relacionadas con la calidad de la educación impartida en los centros educativos del gobierno. El problema es más grave aun cuando se constata además que el patrón de gasto del Estado no implica una efectiva igualación de oportunidades educativas para todos los individuos. Haciendo un análisis a nivel departamental, se observa que, en efecto, existe una clara correlación negativa entre el índice de pobreza y el gasto público por alumno.

REFERENCIAS

- ARREGUI, P. Y E. MELGAR SALMÓN. 1993. "Financiamiento de las universidades públicas en el Perú: Respuesta a la crisis y al ajuste económico"; Notas para el Debate 8, GRADE, pp. 14-35.
- BIRDSALL, N. 1996. "Public Spending on Higher Education in Developing Countries: Too Much or Too Little?" en *Economics of Education Review*, Vol. 15, N° 4., pp. 407-419.
- COMINETTI, R. Y E. DI GROPELLO. 1994. "El Gasto Social en América Latina: un Examen Cualitativo y Cuantitativo" en Cuadernos de la CEPAL N° 73, diciembre.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN/BANCO MUNDIAL/PNUD/GTZ/UNESCO-OREALC. 1993. "Perú: Calidad, Eficiencia, Equidad – Los Desafíos de la Educación Primaria"; Documento de Trabajo; En: Diagnóstico General de la Educación, octubre de 1993.
- ESCOBAL, J. Y M. CASTILLO. 1994. "Sesgos en la medición de la inflación en contextos inflacionarios: el caso peruano"; Documento de Trabajo N° 21, GRADE, Lima, octubre 1994.
- FRANCKE, P. 1994. "La educación pública, los pobres y el ajuste"; Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH), Centro de Asesoría Laboral (CEDAL).
- GERTLER, P. Y P. GLEWWE. 1990. "The Willingness to pay for Education in Developing Countries: Evidence From Rural Perú"; *Journal of Public Economics*, Vol. 42, North-Holland, pp. 251-275.
- _____. 1992. "The Willingness to pay for Education in Developing Countries: Evidence From Rural Perú"; *The World Bank Economic Review*, Vol. 6, N° 1, pp. 171-188. Washington D.C.
- HANUSHEK, E. 1986. "The economics of schooling: Production and efficiency in public schools"; *Journal of Economic Literature*, 24: 1141-77.
- INFANTE, R. 1994. "Perú: Notas sobre la Evolución del Gasto Social 1984-1992"; Informe preparado para la misión piloto del BID sobre reforma socioeconómica del Perú (15/8-2/1994).
- INSTITUTO CUÁNTO. 1994. "ENNIV: Manual del Encuestador", mimeo, Lima.

- JAMES, E., E.M. KING Y A. SURYADI. 1996. "Finance, Management and Costs of Public and Private Schools in Indonesia"; *Economics of Education Reviews*, Vol. 15, N° 4, octubre 1996. pp. 387-398.
- JIMÉNEZ, E. 1990. "Social Sector Pricing Policy Revisited: A Survey of Some Recent Controversies"; *Proceedings of the World Bank Annual Conference of Development Economics 1989*; The World Bank, Washington D.C.
- JIMÉNEZ, E. Y V. PAQUEO. 1996. "Do Local Contributions Affect the Efficiency of Public Primary Schools?"; *Economics of Education Review*, Vol. 15, N° 4, octubre 1996, pp. 37.
- LABARCA, G. 1995. "Cuánto se puede gastar en educación?" en *Revista de la CEPAL* N° 56, Santiago de Chile.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN. 1993. "Diagnóstico General de la Educación", MINED/Banco Mundial/PNUD/GTZ/UNESCO-OREALC, Lima.
- PSACHAROPOULOS, G. Y Z. TZANNATOS (eds.). 1992. "Case Studies on Women's Employment and Pay in Latin America"; The World Bank, Washington D.C.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. 1995. "Education at a Glance, OECD Indicators".
- RODRÍGUEZ, J. 1992. "Gasto público en educación y distribución del ingreso en el Perú"; Documento de Trabajo N° 19; GRADE.
- _____. 1993. "Retornos Económicos de la Educación en el Perú"; Documento de Trabajo presentado dentro del marco del proyecto Diagnóstico General de la Educación en el Perú, Pontificia Universidad Católica del Perú, CISEPA.
- _____. 1996. "¿Es un problema la Asistencia Escolar en el Perú?"; Boletín de Opinión N° 27 del Consorcio de Investigación Económica; documento basado en el trabajo Los Determinantes Económicos de la Asistencia Escolar en el Perú, Lima, PUCP, julio 1995, 36pp.
- SAAVEDRA, J. 1997. "Quiénes Ganan y Quiénes Pierden con una Reforma Estructural: Cambios en la Dispersión de Ingresos según Educación, Experiencia y Género en el Perú Urbano"; en *Notas para el Debate* N° 14, GRADE, Lima.
- _____. 1996. "Educación Pública y Educación Privada en el Perú: Su impacto Relativo sobre los Ingresos. Evidencia basada en Encuestas de Hogares"; En: *¿Cómo Estamos?*, Análisis de la Encuesta de Niveles de Vida, Moncada Gilberto y Richard Webb (eds.), Instituto Cuánto y UNICEF, mayo de 1996.
- SAAVEDRA, J. Y G. FELICES. 1997. "Inversión en la calidad de la educación pública y su efecto sobre el gasto, la estructura de la población económicamente activa y la pobreza"; Documento de Trabajo N° SOC 97-104. División de Programas Sociales, Departamento de Programas Sociales y Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
-

ANEXO I

DETERMINACIÓN DEL PRESUPUESTO EDUCATIVO PÚBLICO

Las decisiones acerca de cuánto gasta el país en educación las realizan las familias y el sector público simultáneamente. En el caso específico del sector educativo público (ver Cuadro 3), el gasto en educación es ejecutado no sólo por el pliego del Ministerio de Educación –comprendido dentro del volumen gobierno central– sino también por otros programas y pliegos dentro de los volúmenes referidos a los Gobiernos Regionales, Instituciones Públicas Descentralizadas, Organismos Descentralizados Autónomos, entre otros.¹³² Es decir, para determinar el total del gasto público en educación es necesario hacer un consolidado del gasto en educación de un conjunto de instituciones públicas, algunas de las cuales tienen funciones exclusivamente relacionadas con la educación, mientras que otras tienen también funciones ligadas a otros sectores.

La estructura del presupuesto del sector educativo público puede clasificarse de la siguiente manera. Dentro del volumen Gobierno Central se encuentra el Ministerio de Educación, cuyos programas corresponden a las instituciones centralizadas (por ejemplo, la Sede Central, el Instituto nacional de Teleeducación, la Escuela Nacional de Música, entre otros); a los niveles educativos (primaria, secundaria, superior universitaria y superior no universitaria) y a las modalidades educativas (escolarizada y no escolarizada, de menores o de adultos) en la parte que corresponde a Lima y Callao. A su vez, cada uno de los subprogramas corresponde a las distintas Unidades de Servicios Educativos (USE) de Lima y Callao.¹³³ En el volumen Gobiernos Regionales, los pliegos corresponden a cada una de las ocho regiones en las que se encuentra dividido el Perú. Dentro de cada región se encuentran diversos programas, uno de los cuales es el Programa de Educación. Los subprogramas del Programa de Educación incluyen los respectivos niveles y modalidades. En tercer término, el volumen correspondiente a las Instituciones Públicas Descentralizadas incluye como pliegos al Instituto Nacional de Cultura (INC), Instituto Peruano del Deporte (IPD), el Instituto Geofísico del Perú (IGP),

¹³² El Presupuesto Público se subdivide en volúmenes, pliegos, programas y subprogramas. El nivel máximo de agregación son los volúmenes, que se definen como el conjunto de pliegos presupuestales agrupados según la estructura institucional del Estado o funcionalmente. Dentro de cada volumen, los pliegos identifican a una función importante del Estado o a un organismo del sector público. A su vez, cada pliego está compuesto por programas, los cuales constituyen la unidad básica del presupuesto. En cada programa se fijan objetivos a los que se asignan los recursos humanos, materiales y financieros necesarios. Por último, dentro de los programas se encuentran los subprogramas, que representan metas parciales del programa al que pertenecen.

¹³³ Las USE de Lima y Callao se encuentran como subprogramas del pliego correspondiente al Ministerio de Educación recién a partir de 1991. Antes de dicho año, el Ministerio de Educación mantenía bajo su jurisdicción a 17 departamentos.

Tabla 1
Estructura del Presupuesto Público del Sector Educación

Volumen	Pliego	Programa	Subprograma
Gobierno Central	Ministerio de Educación	Instituciones Centralizadas y Niveles y Modalidades Educativas	Unidades de Servicios Educativos (USE) de Lima y Callao
Gobiernos Regionales	Regiones	Programas de Educación	Niveles y modalidades
Instituciones Públicas Descentralizadas	INC, IPD, IGP, BNP, CONCYTEC, INABEC, CVH.		
Organismos Descentralizados Autónomos	Universidades Públicas y Asamblea Nacional de Rectores	Facultades	
Otros	INFES		

la Biblioteca Nacional del Perú (BNP), el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYTEC), el Instituto Nacional de Becas y Crédito Educativo (INABEC) y el Centros Vacacional Huampaní (CVH). El cuarto volumen, *Organismos Descentralizados Autónomos*, incluye los pliegos de Universidades Públicas y la Asamblea Nacional de Rectores. En el caso de las universidades existen únicamente programas que corresponden a las diferentes facultades de estudio. Por último, el volumen *Otros* incluye al pliego Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de salud (INFES).

Desde 1991 existen dos esquemas de asignación de los recursos fiscales en el ámbito educativo. Uno corresponde a Lima Metropolitana y el otro a las ocho regiones políticas. En cada uno las formas de negociación entre las distintas instancias involucradas son distintas.¹³⁴ Hasta 1990, el Ministerio de Educación ejecutaba directamente el gasto educativo de todos los departamentos y, a través de transferencias, el de las demás instituciones del sector. A partir de 1991, los Gobiernos Regionales manejan los Programas de Educación de las regiones.

¹³⁴ Aquí se describe la situación vigente en 1994. Luego, se introdujeron sólo cambios menores.

El proceso de negociación del presupuesto seguido en Lima y Callao se realiza entre el sectorista encargado de educación en el Ministerio de Economía y Finanzas y cada una de las 26 Unidades de Servicios Educativos (USE). Originalmente, el Ministerio de Educación intervenía en la negociación, lo cual originaba reclamos por parte de las USE debido a las demoras o incumplimientos en las transferencias de los fondos. Bajo el nuevo esquema, el mecanismo de asignación del gasto en Lima y Callao consiste en que el centro educativo¹³⁵ manifiesta su necesidad de gastar la USE respectiva.

Las regiones, por su parte, dependen del Ministerio de la Presidencia en las cuestiones administrativas, ante el Ministerio de Economía en lo financiero y ante el Ministerio de Educación sólo en las cuestiones normativas. El proceso de determinación del presupuesto público educativo permite que cada escuela manifieste su necesidad de gasto a la Asociación Departamental de Educación (ADE) que le corresponde. Luego, la Dirección Departamental¹³⁶ de la región recopila los requerimientos de cada departamento y presenta un consolidado al Consejo Regional respectivo que efectivamente realiza las negociaciones con el Ministerio de Economía y Finanzas a nivel de subprograma.

En todos los casos la ejecución final del presupuesto depende de cómo el Ministerio de Economía y Finanzas vaya asignando la caja de que dispone, según la ejecución de ingresos fiscales. De esta manera, no utiliza una asignación de recursos fundada explícitamente en criterios educativos tales como la variación en el número de matriculados o en la cantidad de profesores. Debe notarse además que la mayor parte de negociaciones entre el MEF y las distintas instancias se relaciona a las asignaciones de bienes y servicios, ya que las remuneraciones de docentes son determinadas centralmente. Otro de los problemas que se presenta en la determinación del presupuesto es que existen descoordinaciones entre las asignaciones de gastos de capital y de gasto corrientes (profesores principalmente). Así, por ejemplo, el INFES construye colegios sin considerar *ex-ante* la disponibilidad de recursos necesarios para financiar las remuneraciones de los nuestros que se necesitarían para que funcionen dichos colegios.

¹³⁵ El centro educativo elabora las bases para el presupuesto que es diseñado por las USE. Al final, los centros educativos reciben los bienes y servicios solicitados, no el dinero. Por ejemplo, el recibo de energía eléctrica llega al centro educativo, el cual lo envía a la USE y esta entidad es la que finalmente paga el servicio. Lo que ha ocurrido muchas veces es que las USE han ajustado sus presupuestos vía este tipo de gastos debido a las restricciones de fondos.

¹³⁶ Existen 23 Direcciones Departamentales, pero el MEF sólo negocia con el representante de las ocho regiones. Usualmente, sólo se negocian las "adiciones" al presupuesto.

ANEXO 2
CUADROS ESTADÍSTICOS

Cuadro 1
Gasto Educativo Corriente y de Capital del Estado: 1970-1994
(US\$ de 1979)*

Año	Corriente		Capital	
	IPC INEI	IPC Geométrico	IPC INEI	IPC Geométrico
1970	335 343	335 343	11 369	11 369
1971	336 606	336 606	12 227	12 227
1972	421 397	417 492	16 571	16 418
1973	425 794	436 897	18 126	18 599
1974	440 998	440 998	30 052	30 052
1975	445 387	445 387	17 985	17 985
1976	437 166	437 150	13 106	13 105
1977	399 186	399 164	11 992	11 992
1978	339 643	339 660	14 276	14 276
1979	319 765	319 765	12 717	12 717
1980	453 572	462 251	26 975	27 492
1981	483 979	499 492	23 885	24 650
1982	449 207	472 628	9 966	10 486
1983	393 876	430 714	6 784	7 419
1984	403 686	447 086	6 517	7 218
1985	389 447	442 546	10 621	12 070
1986	451 413	519 350	42 720	49 149
1987	575 784	708 094	32 968	40 544
1988	337 253	497 816	12 274	18 118
1989	225 426	458 272	11 646	23 675
1990	176 432	364 324	5 238	10 817
1991	158 727	351 477	15 562	34 459
1992	157 291	352 694	9 944	22 297
1993	170 310	381 248	20 423	45 718
1994	193 611	442 230	34 606	79 045

Fuente: Base de Datos GRADE/INEI

*Tipo de cambio 1979=0.00023 nuevos soles por dólar.

Cuadro 2
Gasto educativo corriente y de capital: 1990-1994
 (US\$ mlns. de 1994 según IPC Geométrico)

Año	Gasto Corriente	Gasto en Capital	Total
1970	905	31	936
1971	908	33	941
1972	1 127	44	1 171
1973	1 179	50	1 229
1974	1 190	81	1 271
1975	1 202	49	1 250
1976	1 180	35	1 215
1977	1 077	32	1 109
1978	917	39	955
1979	863	34	897
1980	1 247	74	1 322
1981	1 348	67	1 414
1982	1 275	28	1 304
1983	1 162	20	1 182
1984	1 206	19	1 226
1985	1 194	33	1 227
1986	1 401	133	1 534
1987	1 911	109	2 020
1988	1 343	49	1 392
1989	1 237	64	1 301
1990	983	29	1 012
1991	948	93	1 041
1992	952	60	1 012
1993	1 029	123	1 152
1994	1 193	213	1 407

Fuente: Base de Datos GRADE; INEI.

Cuadro 3
Participación del gasto educativo total del Estado en el gasto total del gobierno central y en el PBI: 1970-1994

Años	PBI ^a	Gasto total (GT) ^a	Gasto en educación (GE) ^a	GE/PBI	GE/GT
1970	280	48	9	0.032	0.188
1971	312	58	10	0.031	0.168
1972	346	66	13	0.037	0.195
1973	414	83	15	0.036	0.179
1974	522	99	18	0.034	0.182
1975	665	131	22	0.033	0.166
1976	876	176	28	0.032	0.161
1977	1 193	267	36	0.030	0.134
1978	1 901	430	49	0.026	0.113
1979	3 490	711	76	0.022	0.108
1980	5 968	1 372	176	0.029	0.128
1981	10 658	2 278	326	0.031	0.143
1982	17 909	3 633	485	0.027	0.133
1983	32 448	7 662	893	0.028	0.117
1984	72 410	16 964	1 923	0.027	0.113
1985	197 903	44 314	4 940	0.025	0.111
1986	373 976	76 685	10 855	0.029	0.142
1987	739 439	131 215	24 853	0.034	0.189
1988	4 942 317	680 865	109 443	0.022	0.161
1989	115 114 725	17 348 000	2 596 611	0.023	0.150
1990	6 789 940 223	1 136 971 000	150 860 953	0.022	0.133
1991	32 937 328 341	4 437 170 000	737 446 740	0.022	0.166
1992	52 060 937 707	7 694 981 000	1 227 874 205	0.024	0.160
1993	80 528 642 096	12 475 688 000	2 080 733 183	0.026	0.167
1994	104 459 893 138	16 380 000 000	3 080 567 123	0.029	0.188

Fuente: Base de Datos GRADE/INEI.

^a En nuevos soles corrientes.

Cuadro 4
Gasto público educativo corriente^a por departamento, según niveles: 1994

Departamento	En miles de dólares			Matrícula pública ^b			US\$ público por alumno			Promedio	Índice de pobreza
	Inicial	Primaria	Secundaria	Inicial	Primaria	Secundaria	Inicial	Primaria	Secundaria		
Amazonas	2 259	10 760	4 964	9 554	73 804	17 273	236	146	287	179	3.5
Ancash	5 529	26 094	19 382	27 788	185 678	74 586	199	141	260	177	3.5
Apurímac	1 321	6 040	2 785	12 038	84 888	21 322	110	71	131	86	4.5
Arequipa	3 153	17 104	15 322	17 484	116 164	64 676	180	147	237	179	2.0
Ayacucho	3 368	17 683	8 962	14 036	114 477	29 715	240	154	302	190	4.5
Cajamarca	5 785	32 721	14 255	25 878	256 265	64 115	224	128	222	152	4.0
Callao	2 371	7 232	8 726	13 000	63 625	40 956	182	114	213	156	1.0
Cusco	5 118	26 215	12 047	23 178	202 532	61 941	221	129	194	151	4.5
Huancavelica	2 423	13 439	5 777	10 715	98 365	21 479	226	137	269	166	4.5
Huánuco	2 140	14 583	6 540	13 619	150 996	33 022	157	97	198	118	3.5
Ica	2 744	11 797	12 496	17 781	88 325	56 188	154	134	222	167	2.5
Junín	4 020	26 287	18 555	19 484	204 080	87 763	206	129	211	157	3.5
La Libertad	4 333	23 418	18 517	21 661	184 929	85 260	200	127	217	159	2.5
Lambayeque	2 603	16 175	13 487	16 602	130 741	79 844	157	124	169	142	2.0
Lima	21 878	88 577	93 305	110 060	667 788	451 028	199	133	207	166	1.0
Loreto	5 390	24 434	11 414	25 387	151 767	47 900	212	161	238	183	3.5
Madre de Dios	479	2 252	1 247	1 981	12 958	4 460	242	174	280	205	2.0
Moquegua	1 024	3 520	3 088	3 555	15 808	11 422	288	223	270	248	2.0
Pasco	1 505	6 549	4 842	7 148	43 832	16 512	211	149	293	191	4.0
Piura	4 894	27 568	18 079	23 003	231 067	88 568	213	119	204	148	3.0
Puno	5 953	32 428	17 255	18 729	197 055	84 788	318	165	204	185	4.5
San Martín	2 928	14 383	6 279	18 225	116 284	29 715	161	124	211	144	3.5
Tacna	1 655	5 177	5 247	5 836	27 158	16 590	284	191	316	244	2.5
Tumbes	2 070	5 210	4 285	6 681	27 396	13 357	310	190	321	244	1.5
Ucayali	2 044	9 481	5 883	10 445	75 970	22 523	196	125	261	160	2.5
Total^c	96 989	469 129	332 738	473 867	3 521 953	1 525 004	205	133	218	163	

Fuente: Base de datos GRADE

^a Sólo incluye remuneraciones (04.00), bienes (02.00), servicios (03.00) y transferencias ctes. (04.00). Sí incluye el gasto administrativo de las USE's repartido proporcionalmente de acuerdo con la participación del gasto departamental en el total.

^b Se estimó a partir de la estructura del Censo Escolar 1993 y el nivel total de la matrícula reportado por el INEI.

^c Los datos de gasto por alumno en cada nivel son promedios ponderados por la participación de cada departamento en la matrícula total del sistema.

Cuadro 5
Perú: indicadores de pobreza por departamentos en 1993

Departamento	Índice de Pobreza	% de población rural	% de población desn. crónica	Tasa de mortalidad	Tasa de analfabetismo	Tasa fem. de analfabetismo	Tasa de inasist. escolar	Niños que trabajan	Tasa de hacimiento	% de población sin agua	% de población sin desagüe	% de población sin alum. elec.
Amazonas	3.5	0.645	0.641	0.677	0.199	0.294	0.155	0.062	0.354	0.806	0.849	0.823
Ancash	3.5	0.426	0.543	0.573	0.211	0.298	0.125	0.033	0.140	0.599	0.689	0.551
Apurímac	4.5	0.649	0.686	0.854	0.369	0.515	0.152	0.033	0.269	0.824	0.878	0.804
Arequipa	2.0	0.143	0.302	0.448	0.076	0.116	0.082	0.02	0.155	0.411	0.524	0.303
Ayacucho	4.5	0.143	0.642	0.848	0.327	0.458	0.182	0.045	0.233	0.732	0.855	0.743
Cajamarca	4.0	0.519	0.655	0.624	0.272	0.390	0.178	0.065	0.374	0.819	0.859	0.828
Callao	1.0	0.001	0.197	0.229	0.030	0.045	0.050	0.021	0.092	0.280	0.293	0.176
Cusco	4.5	0.541	0.600	0.918	0.254	0.364	0.155	0.054	0.214	0.717	0.765	0.576
Huancavelica	4.5	0.739	0.719	1.066	0.341	0.477	0.179	0.053	0.179	0.877	0.942	0.806
Huánuco	3.5	0.614	0.622	0.711	0.247	0.346	0.221	0.062	0.277	0.809	0.816	0.747
Ica	2.5	0.165	0.291	0.391	0.058	0.080	0.095	0.018	0.092	0.410	0.576	0.250
Junín	3.5	0.345	0.585	0.630	0.134	0.202	0.111	0.034	0.182	0.555	0.693	0.421
La Libertad	2.5	0.315	0.475	0.455	0.130	0.184	0.137	0.042	0.134	0.499	0.576	0.453
Lambayeque	2.0	0.229	0.398	0.490	0.110	0.146	0.120	0.028	0.120	0.459	0.573	0.341
Lima	1.0	0.032	0.236	0.264	0.042	0.062	0.079	0.019	0.122	0.287	0.322	0.179
Loreto	3.5	0.420	0.597	0.723	0.108	0.149	0.176	0.038	0.371	0.707	0.711	0.515
Madre de Dios	2.0	0.426	0.536	0.628	0.080	0.129	0.109	0.034	0.316	0.783	0.798	0.509
Moquegua	2.0	0.172	0.237	0.419	0.088	0.139	0.075	0.028	0.119	0.420	0.481	0.383
Pasco	4.0	0.411	0.574	0.656	0.153	0.228	0.116	0.040	0.271	0.739	0.793	0.544
Piura	3.0	0.296	0.499	0.657	0.163	0.212	0.142	0.038	0.189	0.525	0.708	0.586
Puno	4.5	0.608	0.536	0.899	0.222	0.329	0.134	0.037	0.135	0.839	0.879	0.800
San Martín	3.5	0.392	0.520	0.565	0.125	0.185	0.180	0.060	0.290	0.737	0.808	0.626
Tacna	2.5	0.103	0.181	0.403	0.074	0.112	0.085	0.036	0.130	0.342	0.395	0.263
Tumbes	1.5	0.124	0.274	0.522	0.066	0.080	0.102	0.039	0.147	0.424	0.599	0.304
Ucayali	2.5	0.349	0.523	0.691	0.096	0.126	0.136	0.027	0.344	0.801	0.807	0.519

Fuente: Mapa de Inversión Social (FONCODES).

Nota: Muy pobre [3.01-4.22]
 Pobre [2.01-3.00]
 Regular [1.51-2.00]
 Aceptable [1.00-1.50]