

La inversión educativa en América Latina y el Caribe

Por [Alejandro Morduchowicz](#) y [Luisa Duro](#)*

Las experiencias de las últimas décadas demuestran que las políticas educativas implementadas en América Latina han sido más eficaces para escolarizar a la población que para mejorar la calidad de los aprendizajes. La expansión de la cobertura educativa no fue acompañada por un crecimiento proporcional de la inversión pública en educación. Para comparar las diferencias en el esfuerzo financiero realizado entre los países de la región, en este documento se construye un indicador que combina la medición más tradicional centrada en el gasto, con variables que refieren a los logros alcanzados por cada uno de ellos en materia de cobertura, y las necesidades derivadas de sus respectivas estructuras demográficas.

I. El crecimiento de La escolarización con desigualdad social

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

La extensión de la obligatoriedad y de la educación básica

En la mayoría de los países de la región, el crecimiento de la escolarización estuvo acompañado por una prolongación del período de escolarización obligatoria. Esta extensión se realiza en dos sentidos. Por un lado, anticipando el nivel inicial, a partir de extender la escolarización obligatoria más temprana (a los tres años como en México o Perú, a los cuatro como en Bolivia, Brasil o Uruguay, o a los cinco años, como los casos de Argentina o Chile entre otros de la región) (UNICEF TACRO - IPE UNESCO, 2009). Por otro lado, la obligatoriedad tiende a extenderse en edades más avanzadas prolongando la etapa de educación obligatoria más allá del nivel primario (hasta los 15 ó 18 años). En este caso, niveles educativos como el secundario, que tuvieron en sus inicios una racionalidad claramente selectiva, hoy se han convertido en gran parte obligatorios. En efecto, los primeros años o ciclos de la enseñanza media (o la secundaria inferior) ya se han convertido en obligatorios para casi todos los adolescentes latinoamericanos y forman parte de la educación básica y común. Inclusive, en la actualidad en ocho países la obligatoriedad llega hasta la finalización del nivel medio superior (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Nicaragua, Perú y Uruguay).

Los niños tienden a escolarizarse en edades cada vez más tempranas; en particular, la escolarización de los niños de cinco años ha crecido sustancialmente, de modo que algunos países de la región se encuentran en el tramo final del recorrido para alcanzar la cobertura total de esa edad.

Durante la década de los años noventa también se observó un crecimiento significativo en la escolarización de los adolescentes. Sin embargo, información sobre su evolución

(*) Economistas, IPE-UNESCO, Buenos Aires. El trabajo se basa en los documentos de los autores *La inversión educativa en América Latina y el Caribe. La demanda de financiamiento y asignación de recursos y Desafíos de la Educación Uruguaya-Aportes para un diagnóstico del sistema educativo*. Ambos documentos realizados en el IPE-UNESCO, Buenos Aires.

más reciente en algunos países de la región, da cuenta de crecimientos a ritmos dispares entre sí. Seguramente, en parte esto se relaciona con el posicionamiento relativo de cada uno en el recorrido hacia una mayor cobertura (a grandes rasgos, cuanto más altas las tasas que ya se han alcanzado, más lento tiende a ser el ritmo de crecimiento debido a las dificultades que entraña atraer a la escuela a los últimos tramos de población que no asiste). Pero en algunos países y para ciertos tramos de edad, la cobertura se estanca e incluso retrocede.

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

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

Al observar la relación entre el acceso y la culminación de la educación primaria, se ponen en evidencia distintos patrones, aunque la mayor parte de los niños latinoamericanos y caribeños viven en países donde la tasa de supervivencia al último grado de la educación primaria es de entre 80% y 90%. Sólo en unos pocos casos (entre los que se cuentan Chile y Cuba) prácticamente la totalidad de los alumnos que acceden a la escuela alcanzan el último grado y logran completar su educación primaria.

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

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

Conviene aclarar que las tasas de supervivencia forman parte de un conjunto de indicadores cuyo propósito es dar cuenta del flujo y la eficiencia escolar sobre la base de modelos de cohortes reconstruidos. Según un informe para América Latina y el Caribe de la CEPAL y Naciones Unidas, (2005) se señala que “dados los supuestos de estos modelos, en la región estas tasas suelen subestimar la supervivencia y, por lo mismo, es necesario destacar su carácter indicativo”.

El análisis de la información disponible para períodos anteriores, permite constatar que no se han producido disminuciones generalizadas en las tasas de abandono en la región; probablemente esto se encuentra asociado a factores estructurales por los cuales algunos niños completan y otros dejan la escuela. Esta persistencia en el fenómeno del abandono escolar también ha sido observado para muchos otros países en desarrollo (UNESCO-UIS, 2005).

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

La expansión del sistema educativo en contextos de desigualdad social y territorial

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

En la franja de edad de 13 a 19 años, la mayor parte del crecimiento de la escolarización se debe a la incorporación de los grupos menos favorecidos de la población (en términos de posición en la estructura de distribución del ingreso). En especial, los grupos que antes no accedían al nivel medio tienden actualmente a permanecer más años en el sistema educativo hasta alcanzar niveles (como el Bachillerato, por ejemplo) antes reservados exclusivamente a los hijos de las clases más favorecidas de los grandes centros urbanos.

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

II. La calidad como problema

En el contexto actual, los países de mayor desarrollo relativo de América Latina deben enfrentar dos problemas al mismo tiempo. Por una parte deben facilitar, como ya se ha dicho, la inclusión escolar de niños de 3 a 5 años y de adolescentes de 12 a 17 años. Pero, por la otra, deben prestar atención al mejoramiento de la calidad de la educación. Todo parecería indicar que es más fácil avanzar en lo primero que realizar progresos significativos en materia de calidad.

Más allá de las desigualdades en términos de años promedio de escolarización durante los últimos 25 años en casi todos los países desarrollados y de mediano desarrollo del

mundo occidental comienza a instalarse fuertemente en la agenda de la política educativa el tema de la calidad de la educación y América Latina no es una excepción.

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

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

En la región el último operativo de evaluación fue el Segundo Estudio Comparativo y Explicativo (SERCE) dirigido por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa (LLECE) en 2006. En este estudio participaron dieciséis países y un estado subnacional (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y el estado mexicano de Nuevo León).

Este operativo evaluó y comparó el desempeño educativo de alrededor de 200 mil alumnos del 3er y 6to grado de educación primaria en las áreas de Lenguaje, Matemática y Ciencias, y buscó explicarlo a partir de distintos factores escolares y de contexto.

Los resultados del SERCE evidencian que, con la excepción de Cuba, son pocos los alumnos que asisten a tercero y sexto grado de la escuela primaria que alcanzan el nivel de desempeño más elevado (el cuarto nivel definido por el estudio). Asimismo se verifican importantes diferencias en cuanto a los logros en los alumnos que asisten a escuelas urbanas (en detrimento de quienes concurren a las rurales) con excepción de Cuba. Además, se constata una importante asociación entre los niveles de logro alcanzados en Lectura y Matemática. Contrariamente, los puntajes obtenidos en las pruebas de Ciencias, aplicado solo al 6to grado, muestran resultados muy bajos: alrededor del 80% de los alumnos alcanzaron tan solo el primer y segundo nivel (UNESCO LLECE, 2008).

A nivel internacional desde el año 2000, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ejecuta cada tres años este tipo de operativos a través de su Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (Programme for International Student Assessment -PISA). A diferencia de la evaluación regional, aquí los alumnos son elegidos en función a su edad, entre 15 y 16 años, y no del grado escolar en el que se encuentran. Las áreas consideradas en cada operativo son Lectura, Matemática y Ciencias, y generalmente se da énfasis en una de ellas.

De modo similar a las evaluaciones regionales, el PISA busca comparar y explicar los resultados de los estudiantes a partir de sus factores asociados. En este operativo participan únicamente los países miembros y asociados a la organización.

Al comparar los resultados del estudio PISA 2006, el puntaje promedio de la región es 402 puntos, mientras el de los países de la OCDE es 497. En el área de matemática, la brecha entre los promedios es de 104 puntos, en ciencia 92 y en lectura 89 puntos. Este

estudio establece cinco niveles de logro en lectura y seis en ciencias y matemática según la complejidad de las tareas propuestas. Alrededor del 54% de los estudiantes latinoamericanos se ubican en el I nivel (con las tareas más sencillas) y por debajo de éste. Mientras que sólo, en promedio, un 3,4% de los alumnos de la región se hallan en los dos niveles más altos (OCDE, 2007).

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

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

Chile es el país que posee el sistema de evaluación de la calidad de la educación más antiguo y socialmente legitimado de América Latina. Sin embargo, los promedios de rendimiento alcanzados durante los últimos años muestran variaciones poco significativas. Pese a los esfuerzos realizados (incremento de la inversión pública en educación, reforma pedagógica, políticas consistentes y estables en el tiempo, etc.), los resultados medidos en las pruebas nacionales de la educación básica chilena no evidencian progresos relevantes como la expansión de la escolaridad.

III. Las condiciones sociales del aprendizaje

Las reformas educativas aplicadas en muchos países latinoamericanos durante la década de los años noventa se llevaron a cabo en un contexto de relativo crecimiento económico lo cual, en varios casos, permitió un aumento sustancial de las inversiones públicas en el sector educativo. La pobreza material de las familias y sus consecuencias en el plano de los comportamientos, los valores y otros recursos culturales disminuyó drásticamente su capacidad para acompañar la escolarización de sus hijos. En la mayoría, el empobrecimiento de las familias limita las oportunidades de aprendizaje de los niños y jóvenes, los cuales, pese a permanecer en la escuela no aprenden lo que se supone deben aprender de acuerdo al programa escolar. En otros casos (por ejemplo los jóvenes y los adolescentes de los sectores en mayores condiciones de pobreza) la consecuencia fue la lisa y llana exclusión escolar. En este contexto las ambiciosas reformas educativas de la década encontraron obstáculos difíciles de superar (Tedesco y Tenti Fanfani, 2004).

Hoy parecería predominar la opinión de que los resultados de las reformas no fueron satisfactorios. En efecto, varios países de la región (Chile y Argentina son casos paradigmáticos) no sólo vivieron la experiencia de reformas educativas muy ambiciosas,

sino que también incrementaron el monto absoluto de la inversión educativa. Pero este relativo aumento no pudo compensar el empobrecimiento de la demanda. Esto explica, en gran parte que los resultados de las pruebas de evaluación de rendimiento educativo no muestran mejoras sustantivas y sostenidas a lo largo del período. Por otra parte tampoco se producen reducciones de peso en las desigualdades que se observan en los aprendizajes logrados. Esta contradicción objetiva entre los esfuerzos e inversiones desplegados en el marco de las reformas educativas y los pobres resultados alcanzados tiende a deteriorar el clima de optimismo pedagógico que prevaleció durante la última década del siglo pasado.

Para no adjudicar sobre la política educativa y la escuela toda la responsabilidad del comportamiento de los resultados de aprendizaje se recurre, muchas veces a explicaciones ya clásicas en ciertas corrientes de la sociología de la educación de los años sesenta, al señalarse que el aprendizaje no depende sólo de los factores escolares sino que los factores sociales que básicamente se resumen en los diferentes tipos de capital (cultural, económico, simbólico, social, afectivo, etc.) que las familias están en condiciones de invertir en la educación de sus hijos se encuentran relacionados con los resultados obtenidos (Brunner, 2003).

La calidad del aprendizaje es siempre el resultado de una combinatoria de factores escolares y sociales relacionados entre sí. Además de las condiciones sociales y familiares, hay condiciones de aprendizaje que son fundamentales, como el interés o la motivación por aprender que no pueden colocarse lisa y llanamente en el campo de la demanda, ya que en gran medida (en especial en el caso de los sectores más desposeídos de capital cultural) son un producto de una buena práctica escolar. A ello se suman otros factores sistémicos (recursos edificios, equipamiento, condiciones laborales docentes, diseños curriculares actualizados y pertinentes) como una buena escuela, docentes con una buena formación, estrategias y métodos didácticos adecuados a las características de la población de estudiantes, etc.

IV. los recursos destinados a educación

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

En los últimos años, los países latinoamericanos y caribeños destinaron, en promedio, entre el 12% y el 20% de su gasto público total al sector educativo. Paralelamente, el gasto público sectorial representa alrededor del 4% del PIB.

Una mirada a la información disponible más reciente sobre los indicadores de esfuerzo de inversión sectorial, confirma y permite ilustrar esas relaciones. Actualmente y en promedio, América Latina y el Caribe destina el 15,2% del gasto público total y el 4,6% del PIB al financiamiento de la educación. También en promedio, según la información más reciente disponible para los países más desarrollados de Europa y América del Norte esos indicadores ascienden a 12,7% y 5,7%, respectivamente: un nivel de gasto público sustancialmente más elevado que el de nuestros países les permite destinar al financiamiento educativo una mayor proporción de su riqueza, con una menor proporción del gasto.

Existe cierta correlación en el desempeño que muestran los países según estos dos indicadores. En otras palabras, en algunos de los que orientan un mayor porcentaje del gasto público a la educación, ese gasto también representa una proporción

relativamente alta del PIB (entre ellos, Honduras, Bolivia, México, Argentina y Costa Rica. La inversa también se verifica: Ecuador realiza un esfuerzo bajo de acuerdo a cualquiera de los dos indicadores.

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

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

Aunque escasamente contempladas en las comparaciones internacionales, las dispares capacidades fiscales no sólo explican algunas de las diferencias encontradas entre países menos y más desarrollados, sino, también, las que se observan entre naciones con similares niveles de desarrollo. Además, contra la percepción que se tiene en los distintos sistemas educativos, durante los últimos lustros la inversión sectorial global para la región ha crecido. Así, por ejemplo, a fines de los años noventa el gasto educativo en términos del Producto Interno Bruto fue un punto porcentual mayor que el vigente a inicios de esa década (CEPAL-UNESCO, 2005). Las razones de esa falsa creencia quizás se deban a que, desde una perspectiva de más largo plazo, la mayor inversión no hizo más que compensar lo que se había perdido en la década anterior. De ahí que, todavía, se considere baja la magnitud de la riqueza generada destinada al sector por nuestras sociedades.

En la mayor parte de los países de la región, el aumento de la inversión educativa en los últimos quince años se dio en contexto de crecimiento del gasto público en general y del gasto público social en particular.

La incidencia de la restricción presupuestaria sobre los recursos destinados al sector debe ser contemplada al momento de evaluar los esfuerzos de inversión sectorial en la región así como las posibilidades reales de continuar acercando recursos crecientes para el financiamiento educativo.

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

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

El esfuerzo financiero resignificado

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

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

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

Formalmente, el índice se obtiene mediante el siguiente cálculo:

$$\begin{aligned} & \text{Esfuerzo Financiero en Educación} = \\ & (\text{Gasto por alumno} / \text{PIB por habitante}) \\ & \quad \times \text{Tasa neta de escolarización} \\ & \quad \times \text{Proporción del grupo etario dentro de la población total} \end{aligned}$$

El indicador combinado, desglosa el de esfuerzo financiero de inversión sectorial más tradicional -el gasto educativo como proporción del PIB, en este caso, el correspondiente a un dado nivel educativo- en sus componentes: el costo unitario, la tasa de participación alcanzada, y la proporción de población de niños en edad escolar. De esa forma, permite observar dónde radican las diferencias en el esfuerzo de inversión sectorial entre distintos países (o, de un mismo país a través del tiempo)¹.

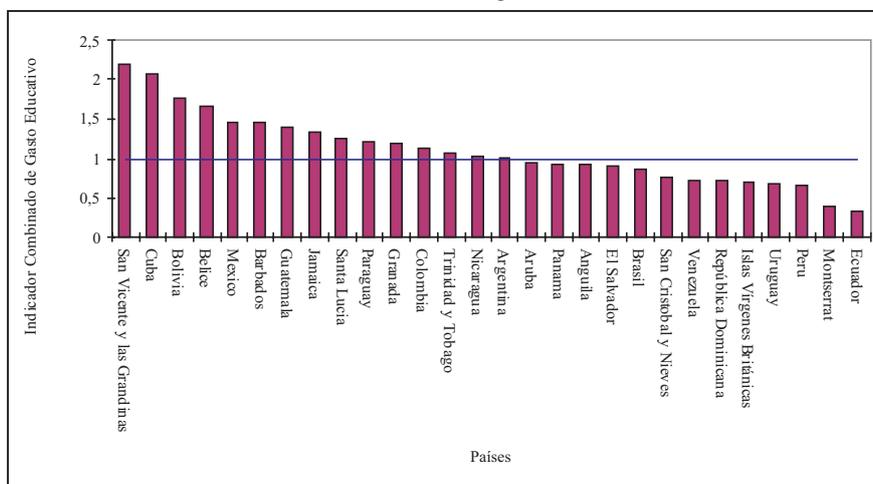
Así, por ejemplo, piénsese en dos países cuyo costo unitario del alumno primario es similar o, en forma más precisa, que gastan por cada alumno una proporción similar de su riqueza por habitante. Además, ambos alcanzaron similares niveles de cobertura en la educación primaria. Pero, las diferencias en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

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

El esfuerzo en el nivel primario

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

Gráfico N° 1
Ordenamiento del esfuerzo financiero en educación primaria
Base Promedio Región = 1



Fuente: IIPE-UNESCO, Buenos Aires.

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

Las tasas netas de escolarización son, como se sabe, altas para todos los países, aunque también hay diferencias. En particular, interesa ponderar el esfuerzo de algunos países que, probablemente en función del objetivo de alcanzar más amplios niveles de cobertura educativa y, dada la restricción presupuestaria a la que se enfrentan, tienden a asignar menos recursos por cada alumno. Ecuador y Perú, entre otros, tienen un nivel de gasto por alumno notablemente inferior en comparación con el promedio de la región, pero se cuentan entre los que han alcanzado mayores logros de participación (en ambos, más del 95% de los niños y niñas en edad de primaria están escolarizados).

Esos mismos y, más notablemente, otro grupo de países, como Guatemala, Nicaragua, Bolivia o Belice, presentan una estructura demográfica en la que la población infantil tiene un peso relativo alto, comparativamente al promedio regional. Esto significa que deben realizar un esfuerzo relativamente mayor para alcanzar altas tasas de participación. Los dos últimos se cuentan entre los que mayor importancia asignan a la educación primaria desde la perspectiva de cada componente de sus esfuerzos de inversión financiera: gastan más por alumno en comparación con el promedio de la región, y sus tasas netas de escolarización primaria superan el 94%, de una población en edad escolar relativamente más grande que el resto.

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

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

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

El esfuerzo en el nivel medio

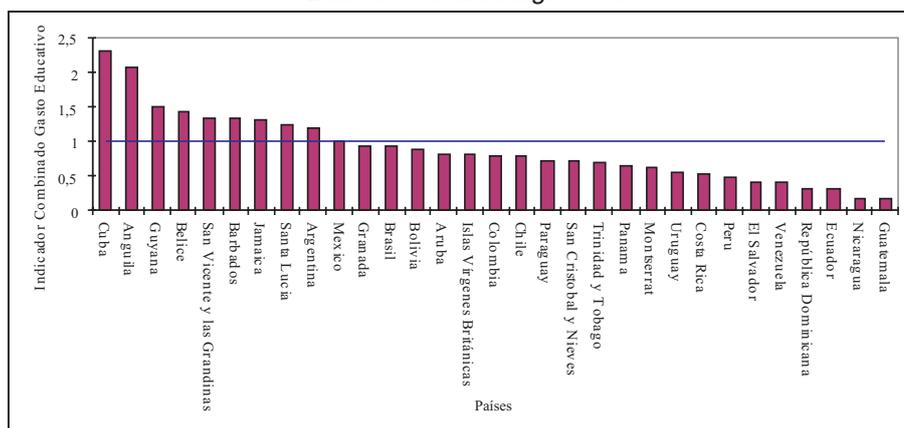
Dejando de lado esas consideraciones y volviendo a la lectura del indicador combinado

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

Gráfico N°2

Ordenamiento del esfuerzo financiero en educación secundaria

Base Promedio Región = 1



Fuente: IIFE-UNESCO, Buenos Aires.

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

Comentarios finales

En síntesis, la experiencia de los últimos años demuestra que las políticas educativas han sido más eficaces para escolarizar a la población que para mejorar la calidad de los aprendizajes. El crecimiento de las matrículas en el nivel preescolar y en el nivel medio básico y superior no fue acompañado por un crecimiento proporcional de la inversión pública en educación. La pobreza de las poblaciones escolarizadas tendió a corresponderse con la pobreza de la oferta de educación pública.

Si se quiere romper con este círculo vicioso de la desigualdad se requiere la movilización

de varios recursos. En primer lugar, voluntad política para construir una sociedad más igualitaria, una pedagogía racional y diferenciada para producir resultados de aprendizaje equivalentes y un incremento significativo de la inversión educativa asignada con claros criterios de eficiencia y equidad.

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

Bibliografía citada

Brunner, J. J. (2003): Límites de la lectura periodística de resultados educacionales, en: *Evaluar las Evaluaciones. Una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa*, IPE/UNESCO, Buenos Aires, pp. 67-84.

CEPAL y Naciones Unidas, (2005): *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Una mirada desde América Latina y el Caribe*. Publicación de las Naciones Unidas.

http://www.oci.es/genero/documentos/internacionales/ODM_AL.pdf

CEPAL-UNESCO (2005): *Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe. Seminarios y Conferencias N° 43*. Santiago de Chile.

CEPAL (2006): *Desafíos Económicos y Sociales de América Latina y el Caribe: en busca de una agenda de desarrollo*. Presentación del Secretario Ejecutivo J. L. Machinea en la Reunión Anual de Planeamiento Estratégico IICA San Juan de Costa Rica, en

www.eclac.org/cgibin/getprod.asp?xml=/noticias/paginas/8/13958/P13958.xml&xsl=/de/tpl/p18f.xsl-76k.

OCDE (2007): *Informe PISA 2006. Competencias científicas para el mundo del mañana*. En <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/browseit/9807014E.PDF>

Tedesco, J. C. y Tentí Fanfani, E. (2004): "La reforma educativa en la Argentina. Semejanzas y particularidades", en: *Las Reformas Educativas en la década de 1990. Un estudio Comparado de Argentina, Chile y Uruguay*, BID/Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Grupo Asesor de la Universidad de Stanford. Buenos Aires.

UNESCO - Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa (LLECE) (2008): *Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe. Segundo Estudio Comparativo y Explicativo*. SERCE.

En <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001606/160660S.pdf>

UNESCO-UIS (2005): *Compendio Mundial de la Educación 2005 - Comparación de las estadísticas de educación en el mundo*. Instituto de Estadística de la UNESCO, Montreal, Canadá.

UNICEF-TACRO IPE UNESCO (2009): *El derecho a la educación y sus costos*, Buenos Aires, Abril 2009.