



ASOCIACION ARGENTINA
DE ECONOMIA POLITICA

ANALES | ASOCIACION ARGENTINA DE ECONOMIA POLITICA

LII Reunión Anual

Noviembre de 2017

ISSN 1852-0022

ISBN 978-987-28590-5-3

Financiamiento de la educación básica en
América Latina

Cetrángolo, Oscar
Curcio, Javier
Calligaro, Florencia

**VERSION PRELIMINAR
SOLO PARA COMENTARIOS
SE RUEGA NO CITAR**

Financiamiento de la educación básica en América Latina

Oscar Cetrángolo, Javier Curcio y Florencia Calligaro

Agosto 2017

Los autores son profesores e investigadores del Instituto Interdisciplinario de Economía Política de la Facultad de Ciencias Económicas (IIEP UBA-CONICET).
El presente artículo es una versión adaptada que resume los argumentos presentados en dos documentos que serán publicados por la CEPAL en los próximos meses.

Índice de Contenidos

Índice de Contenidos	2
Introducción	3
1. Importancia de los cambios normativos	4
2. Cobertura y calidad	7
3. Gasto educativo en los países de la región	10
4. Financiamiento educativo	13
5. Una posible tipología de casos	22
6. Conclusiones y reflexiones finales.....	25
Referencias bibliográficas.....	27

Introducción

La desigualdad es uno de los problemas más serios que sufren los países de América Latina y el Caribe y, a su vez, constituye uno de sus principales desafíos en términos de políticas públicas. Gran parte de la desigualdad en la región tiene su origen en la desigualdad de oportunidades al comienzo y durante el ciclo de la educación, con un efecto sustancial en el acceso a la alta productividad y al empleo de calidad. Los acuerdos internacionales y las políticas relacionadas con el derecho a la educación han estimulado a la región para promover el acceso a la educación, principalmente en el nivel primario y también en la expansión de la enseñanza secundaria. Sin embargo, la situación en la región es muy diversa y algunos países recién están comenzando este proceso complejo.

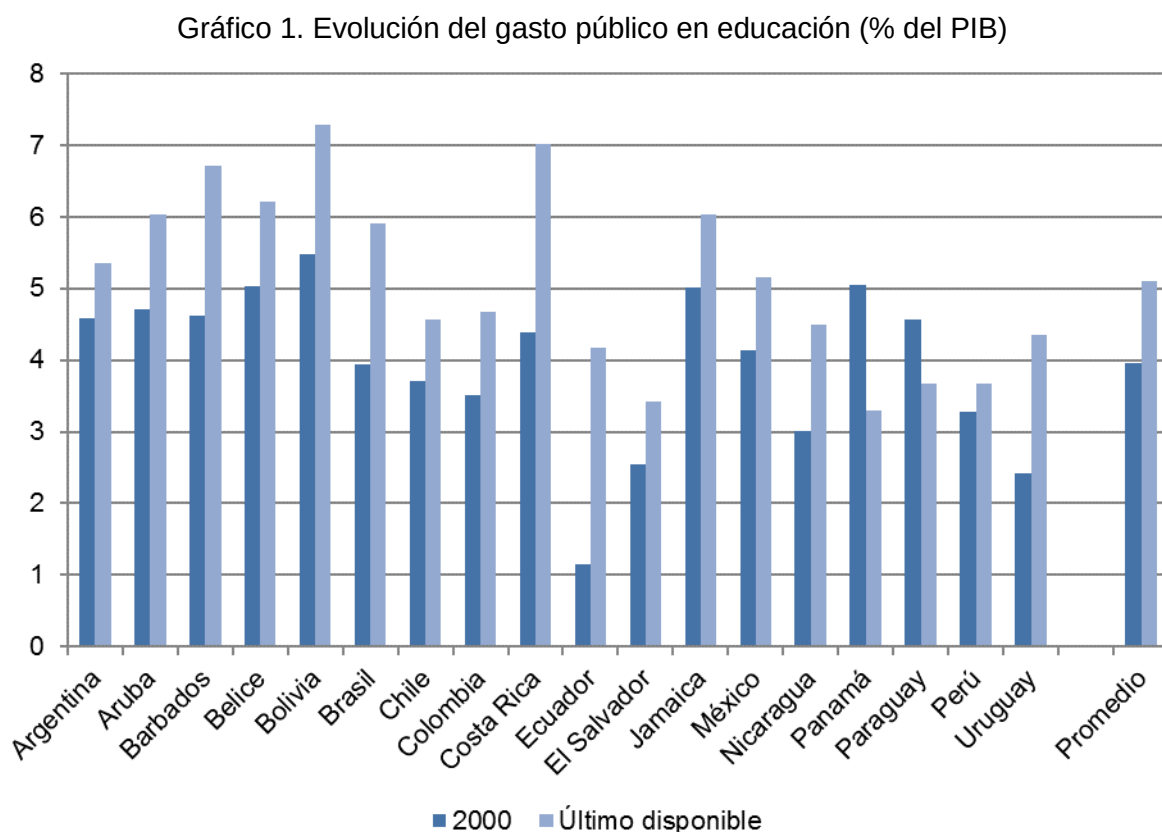
Como se señaló en CEPAL (2010), la educación constituye hoy la “palanca” de la igualdad y un eslabón múltiple en el desarrollo. Las políticas necesarias para lograr una mayor igualdad tienen en la educación su eje central. Para ello se requiere combatir la segmentación del aprendizaje por nivel socioeconómico, territorio, género y etnia. En relación con el mercado laboral, sólo la educación podrá dar las bases que sustentan la tan deseada movilidad social y laboral que reducirá las brechas. Adicionalmente, y en relación con el crecimiento, una sociedad con más altos niveles de educación tiene una mejor base para la incorporación del progreso técnico, la innovación y los aumentos en materia de productividad que permitan remover las brechas originadas en la heterogeneidad productiva. Por último, el fortalecimiento de la democracia demanda una participación política más amplia sobre la base de una ciudadanía informada, con capacidad crítica y cultura cívica.

En materia educativa, América Latina se encuentra bajo una doble demanda: por una parte, aumentar el gasto destinado a esa finalidad; pero también incrementar su eficiencia, de forma de contribuir al objetivo de mejorar la calidad y equidad. Los resultados de las pruebas internacionales de aprendizaje, los años promedio de educación y las tasas de cobertura educativa pueden ser indicadores parciales, pero apuntan todos en la misma dirección: América Latina está aún lejos de los estándares educativos de los países desarrollados y existen otras regiones que han realizado avances muy acelerados. Si bien estas reformas requerirán de mayores recursos, dado además que el gasto por alumno es bajo en la región, también existe numerosa evidencia que señala que los incrementos de recursos no se traducen necesariamente en mejores resultados educativos. El desafío es mucho más complejo, entonces.

El objetivo de este trabajo es revisar las alternativas que han dominado la evolución del gasto educativo en América Latina durante los últimos años, las modalidades predominantes de financiamiento y las reformas recientes en el sector. Si bien la mirada es predominantemente regional, teniendo en cuenta la heterogeneidad de casos particulares, cuando fue posible y se consideró pertinente se incorporan referencias específicas la situación educativa en algunos países. En consecuencia, luego de esta introducción, el presente documento se desarrolla a lo largo de seis secciones sustantivas. La siguiente estará destinada a presentar un resumen de los principales cambios normativos del sector en los últimos años y el capítulo 2 se encarga de resumir la situación en relación con la cobertura y la calidad de la educación en la región. Las secciones 3 y 4 ofrecen una mirada sobre el gasto y el financiamiento del sector respectivamente en los diferentes países, y el capítulo 5 presenta una posible tipología de casos para profundizar un análisis comparativo. El documento se completa con un capítulo final de conclusiones que busca resumir las principales enseñanzas encontradas junto a las reflexiones finales del estudio.

1. Importancia de los cambios normativos

En sintonía con las reformas sectoriales (y el uso del mayor espacio fiscal con que contaron los países) el gasto educativo correspondiente a los niveles de enseñanza básica y media aumentó de manera generalizada durante el presente siglo, en todos los países de la región a excepción de Panamá y Paraguay. El promedio regional se incrementó aproximadamente un 30% en términos del PIB pasando de representar 4% de ese agregado en 2000 a 5,1% en el promedio de últimos datos disponibles, alrededor de 2014 (gráfico 1). Debe notarse que a lo largo de estos tres quinquenios se produjeron incrementos significativos en el producto real de los países, por lo que el crecimiento del gasto en moneda constante resultó aún mayor.



Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de <http://data.uis.unesco.org/>.

La importancia que tiene la educación en las sociedades de América Latina queda de manifiesto a partir de la abundante legislación donde se dispone no solo el derecho sino también la obligación a cumplir con ciertos niveles de atención a la escuela, diferentes en cada país. Como se observa en el Cuadro 1, todos los países de la región de América Latina, con excepción de Haití, cuentan con leyes generales de educación que establecen el marco de las políticas educativas, sus principios y sus grandes lineamientos. En muchos casos, estas leyes van acompañadas por otras complementarias orientadas a regular aspectos específicos del funcionamiento de los sistemas educativos como su financiamiento, la formación de sus docentes o la dinámica de la educación superior, además de precisiones en temas tales como la duración del calendario escolar o de los ciclos de obligatoriedad. Aun así, las leyes generales son rectoras de la dinámica que en cada país tienen las prácticas educativas, y definen las obligaciones de los Estados en torno a la educación de sus ciudadanos.

El hecho de que casi la mitad de los países de la región tenga leyes sancionadas en los últimos 15 años pone luz sobre dos cuestiones que son de suma relevancia. Por un lado, evidencia la permanencia de un debate intenso y rico sobre los alcances y contenidos del derecho a la educación en la región, y la capacidad que tienen los actores que son protagonistas de ese debate de incidir en el campo de las políticas públicas a través de los textos normativos. Por el otro, nos señala que una parte importante de la ciudadanía latinoamericana está en contextos educativos que se rigen por principios que expresan de modo integral los diferentes compromisos que implica asumir a la educación como un derecho humano fundamental (López, N., 2015).

El cuadro 2, por su parte, resume los rasgos que definen los diferentes niveles de obligatoriedad de los sistemas educativos de la región. Adicionalmente, a excepción de Bolivia, Costa Rica, Panamá y Venezuela, los países regulan el ciclo lectivo estableciendo un mínimo de jornadas anuales que va desde 180 días en Argentina, Guatemala y Uruguay hasta 210 días en la República Dominicana.

Todos los países excepto Cuba y Ecuador establecen la obligatoriedad de comenzar la escolaridad en el nivel de educación preprimaria, lo sostienen durante el nivel primario y en la gran mayoría de los casos (con las excepciones de El Salvador, Nicaragua, Panamá y República Dominicana), abarcan parcial o totalmente a la educación secundaria. Desde el punto de vista de la intervención estatal en el sector puede señalarse el establecimiento de la educación como “bien meritorio o preferente”, en el que la sociedad se coloca por sobre la decisión individual en lo referente a la escolarización (de los niños, niñas y sus familias) y obliga al consumo de esos servicios desde edades muy tempranas. La preferencia social se establece en rangos muy altos que van desde 7 años de escolaridad obligatoria en Nicaragua, 9 en Cuba y hasta 13 en Brasil, Chile, Ecuador y Paraguay o 14 en Argentina, Bolivia, México, Perú y Uruguay (Cuadro 2).

A partir de la construcción de medias simples de los casos relevados en la región se destaca que la preferencia social sobre la prestación de servicios educativos se establece, en promedio, a partir de los 4,2 años de vida y abarca 12,1 años de escolaridad obligatoria, compuestos por 1,8 correspondientes al nivel de educación pre-primaria, 6,8 primaria y 3,5 secundaria.

Cuadro 1. Normativa general sistemas educativos en América Latina

País	Denominación normativa	Año de sanción	Ciclos de formación definidos
Argentina	Ley de Educación Nacional	2006 (modificada en 2014)	Educación Inicial, Primaria, Secundaria y Superior.
Bolivia	Ley de la Educación “Avelino Siñani – Elizardo Pérez”	2010	Educación Inicial, Primaria, Secundaria y Superior.
Brasil	Lei de Diretrizes e Bases de Educação 9394	1996 (última revisión 2013)	Prescolar, Enseñanza Fundamental, Media y Superior.
Chile	Ley General de Educación	2009 (última revisión 2013)	Educación Parvularia, Básica, Media y Superior.
Colombia	Ley General de Educación	1994	Educación Preescolar, Básica Primaria, Básica Secundaria, Media y Superior.
Costa Rica	Ley Fundamental de Educación	1957 (última revisión 2001)	Educación Preescolar, Primaria, Media y Superior.
Cuba	Ley de Nacionalización general y gratuita de la enseñanza	1961	Educación Prescolar, Primaria, Sec. básica, Pre-universitaria y Sup.
Ecuador	Ley Orgánica de Educación Intercultural	2012	Educación Inicial, Gral. Básica (Prep., Elemental, Media y Sup.) y Bachill.
El Salvador	Ley General de Educación	1996 (última revisión 2005)	Educación Inicial, Parvularia, Básica, Media y Superior.
Guatemala	Ley de Educación Nacional	1991 (revisada en 2006)	Educación Inicial, Pre-primaria, Primaria, Media y Superior.
Honduras	Ley Fundamental de Educación	2011	Educación Pre-básica, Básica, Media y Superior.
México	Ley General de Educación	1993 (última revisión 2016)	Educación Prescolar, Primaria, Secundaria y Superior.
Nicaragua	Ley General de Educación	2006	Educación Inicial, Primaria, Secundaria, Técnica y prof. y Sup.
Panamá	Ley Orgánica de Educación	(última modif. 2003)	Educación Prescolar, Primaria, Premedia, Media y Superior.
Paraguay	Ley General de Educación	1998 (modificada en 2010)	Educación Inicial, Básica, Media y Superior.
Perú	Ley General de Educación	2003 (modificada en 2004)	Educación Inicial, Primaria, Secundaria y Superior.
República Dominicana	Ley General de Educación	1997 (modificada en 2010)	Educación Inicial, Básica, Media y Superior.
Uruguay	Ley General de Educación	2009	Educación Inicial, Primaria, Media básica y Superior.
Venezuela	Ley Orgánica de Educación	2009	Educación Básica: Inicial, Primaria y Media.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 2. Obligatoriedad en la escolaridad básica y media (2016)

País	Edad de inicio obligatoriedad	Cantidad de años escolaridad obligatoria			
		Total	Educación pre-primaria	Educación primaria	Educación secundaria
Argentina	5	14	2	6	6
Bolivia	4	14	2	6	6
Brasil	4	13	2	5	6
Chile	5	13	1	6	6
Colombia	5	10	1	5	4
Costa Rica	4	11	2	6	3
Cuba	6	9	0	6	3
Ecuador	5	13	0	10	3
El Salvador	4	12	3	9	0
Guatemala	4	11	2	6	3
Honduras	5	12	1	9	2
México	3	14	3	6	5
Nicaragua	5	7	1	6	0
Panamá	4	11	2	9	0
Paraguay	5	13	1	9	3
Perú	3	14	3	6	5
Rep. Dominicana	5	9	1	8	0
Uruguay	4	14	2	6	6
Venezuela	0	16	5	6	5
Promedio Simple	4,2	12,1	1,8	6,8	3,5

Fuente: Elaboración propia en base a leyes de Educación de cada país y modificaciones normativas posteriores

2. Cobertura y calidad

Habida cuenta de los niveles de cobertura relativamente elevados alcanzados en el nivel primario de educación en América Latina a lo largo del siglo pasado, durante las últimas décadas se observa, en términos generales, un lento crecimiento de la escolarización en ese nivel, que fluctúa alrededor del 92% de la población correspondiente por edad. El nivel de educación secundaria, en cambio da muestras de un sostenido crecimiento de la cobertura durante las últimas décadas. No obstante, el nivel de cobertura promedio de 75,7% en 2013 sugiere importantes desafíos de ampliación de la educación secundaria hacia adelante.

En esta temática resulta especialmente ilustrativo considerar la perspectiva de género. En ese sentido, debe mencionarse que la cobertura de educación primaria correspondiente a las mujeres se incrementó por encima de la de los niños varones durante la última década, alcanzando a nivelar el indicador y superando la histórica situación desfavorable. En el caso de la escuela secundaria la inequidad de género opera en el sentido inverso, quedando los adolescentes varones relegados en la cobertura escolar, sensiblemente por debajo de la situación de las mujeres (cuadro 3).

Cuadro 3. Tasa neta de escolarización países América Latina y el Caribe
Años seleccionados (Datos expresados en %)

Año	Primaria			Secundaria		
	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total
1990	90,29	88,82	89,57	SD	SD	54,28
1995	91,44	89,53	90,50	SD	SD	56,29
2000	94,14	91,71	92,94	59,29	62,29	60,77
2005	94,13	92,72	93,44	66,66	70,77	68,69
2010	92,91	93,05	92,98	71,57	76,18	73,84
2013	92,22	92,30	92,26	73,49	77,93	75,67

Fuente: <http://interwp.cepal.org/cepalstat/engine/index.html>

A partir de los diferentes indicadores resultantes de cada operativo de evaluación de la calidad educativa se compuso un indicador sintético para cada nivel y país que se presenta en el cuadro 4. Allí se observa que la gran mayoría de los países mejoraron el rendimiento de la calidad de la educación, medido en términos de las pruebas bajo análisis, excepto los casos de Costa Rica (estable en el nivel primario y levemente decreciente en secundaria), y Paraguay y Uruguay que redujeron los valores obtenidos en las pruebas en el nivel secundario entre ambos operativos de evaluación.

Por otra parte se observa que los valores obtenidos en el nivel secundario son sensiblemente menores que los de la educación primaria para todo los países y la variabilidad es muy amplia entre los diferentes casos.

Cobra especial interés saber las causas de las diferencias. Los estudios mencionados ponen en evidencia que una parte importante de las razones se encuentra por fuera de lo estrictamente educativo y con dificultades para su reversión en el corto plazo. En ese sentido, el informe de factores asociados muestra que los logros de aprendizaje se relacionan positivamente con el nivel socioeconómico de las familias, el apoyo de los padres, el fomento de la lectura y la previa asistencia a la educación preescolar. Los estudiantes que presentan ausentismo escolar y que pertenecen a grupos indígenas tienen menores logros académicos si se compara con aquellas poblaciones de estudiantes que presentan una menor inasistencia a clases o que no pertenecen a un pueblo originario.

En cambio, a nivel de aula, los factores asociados que inciden positivamente en los resultados de aprendizaje son la asistencia y puntualidad de los docentes; la disponibilidad de cuadernos y libros; el entorno escolar y las buenas prácticas docentes. Al mismo tiempo, el análisis de las escuelas permite afirmar que en general los sistemas escolares son poco inclusivos socioeconómicamente, que la violencia tiene un impacto negativo en el logro, y que los recursos de las escuelas y su infraestructura se asocian positivamente con el aprendizaje.

Cuadro 4. Indicador sintético de Calidad Educativa por país en los operativos SERCE y TERCE
(Promedio simple de las puntuaciones obtenidas en Matemática, Lengua y Ciencias)

País	Primaria		Secundaria	
	SERCE	TERCE	SERCE	TERCE
Argentina	507,70	522,87	502,73	513,37
Brasil	504,30	529,44	509,87	521,78
Chile	545,75	576,86	531,69	568,76
Colombia	479,97	518,99	503,99	522,25
Costa Rica	550,51	550,18	556,26	540,35
Ecuador	462,74	516,30	453,47	501,91
Guatemala	452,03	497,78	453,64	488,51
México	531,27	534,33	535,77	547,27
Nicaragua	471,29	481,36	465,43	470,64
Panamá	465,13	492,04	465,39	473,07
Paraguay	477,35	484,39	464,27	459,82
Perú	473,96	527,07	477,06	511,12
R. Dominicana	395,55	451,03	421,14	445,51
Uruguay	530,59	537,36	551,23	538,41
Promedio países	490,94	515,72	488,78	502,09

Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002435/243532S.pdf>

Si se analizan de manera comparativa los operativos SERCE y TERCE desarrollados en 2006 y 2013 respectivamente, se observa que tanto en las pruebas de lectura como en las de matemática, la gran mayoría de los países participantes mejoraron sus puntuaciones medias entre ambas pruebas. Los únicos casos que mostraron retrocesos son Costa Rica (tanto para las pruebas de 3er grado como para las de 6to grado) y México y Nueva León, en lo que hace al 3er grado exclusivamente. Argentina, Nicaragua y Colombia se mantuvieron en niveles muy similares entre ambas mediciones.

Finalmente, con el objeto de introducir una aproximación a la distancia entre la calidad de los países de la región y los más desarrollados en el cuadro 5 se presentan los resultados de la prueba PISA de lectura para los países sobre los que se cuentan datos de esas evaluaciones. La información corresponde a estudiantes del nivel secundario. De allí se desprende que el rendimiento promedio de América Latina es sensiblemente más bajo que el de los países de la OCDE. Los rendimientos de Bajo Nivel 1 y Nivel 1 (Subtotal A) en la región latinoamericana representan el 49,8% del total y en promedio esos niveles representan 19,1% en los países vinculados por la OCDE. Por otra parte dentro de la región los niveles de ese subtotal son muy variables en los países, abarcando desde 29,3% en Chile y 39,3% en México hasta 63,2% en Panamá y 64,4% en Perú.

Cuadro 5. Niveles de desempeño en la prueba PISA de lectura (2009). Países seleccionados y promedios de América Latina y el Caribe y OCDE

Nivel	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	México	Panamá	Perú	Uruguay	Promedio América Latina	Promedio OCDE
Bajo nivel 1	25,8	20,8	8,1	17,2	14,1	33,6	35,5	17,9	23,4	5,6
Nivel 1	25,0	28,5	21,2	28,5	25,1	29,6	28,9	24,2	26,3	13,4
Subtotal A	50,8	49,4	29,3	45,7	39,3	63,2	64,4	42,0	49,8	19,1
Nivel 2	25,6	27,2	33,1	30,9	33,1	21,6	22,4	28,1	26,8	24,3
Nivel 3	16,3	16,0	26,3	17,8	21,7	11,0	10,2	20,2	16,6	28,1
Nivel 4	6,2	6,1	9,9	5,0	5,5	3,6	2,6	8,0	5,8	20,3
Nivel 5	1,0	1,3	1,4	0,6	0,4	0,6	0,5	1,7	1,1	8,2
Subtotal B	49,2	50,6	70,7	54,3	60,7	36,8	35,6	58,0	50,2	80,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Subtotal B / Subtotal A	0,97	1,02	2,41	1,19	1,55	0,58	0,55	1,38	1,01	4,24
Niveles 4 y 5 / Nivel 1 y Bajo nivel 1	0,14	0,15	0,39	0,12	0,15	0,07	0,05	0,23	0,14	1,50

Nota: Los datos de América Latina y el Caribe corresponden al promedio simple de 9 países con información disponible: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Panamá, Perú, Trinidad y Tobago y Uruguay.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de OCDE/CEPAL, 2011.

3. Gasto educativo en los países de la región

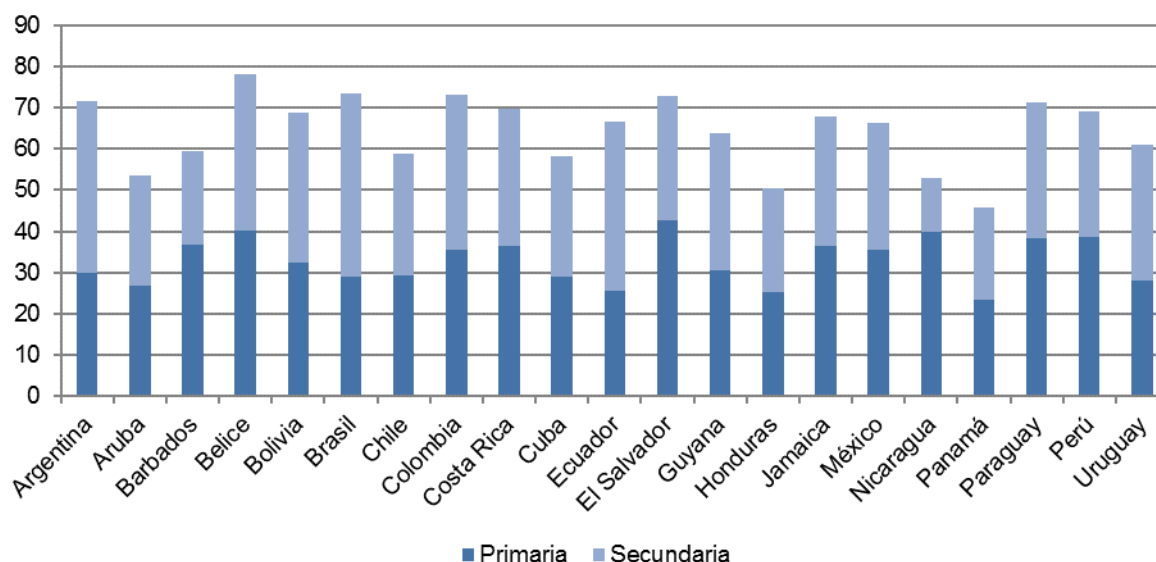
Como fue mencionado previamente, durante los últimos años, el gasto educativo en educación básica y media aumentó en casi todos los países de la región. El promedio regional pasó desde el 4% del PIB en el año 2000 al 5,1% alrededor del 2014.

Sin embargo, la situación dista de ser homogénea entre los países de la región. En primer lugar, se observa una gran dispersión en el monto total de erogaciones en esta finalidad que va desde un mínimo apenas superior a 3% en El Salvador, Panamá y Paraguay, hasta el 7% para los casos de Barbados, Costa Rica y Bolivia. En relación con los recursos invertidos en otros sectores sociales, la educación representa en promedio un 31,3% de las erogaciones sociales de los países de la región. Esta relación fluctúa entre niveles cercanos al 20% del gasto social para Uruguay y Brasil (donde el gasto en previsión social es significativo) y proporciones superiores al 60% para Jamaica y Honduras en el otro extremo de la priorización. En parte, esas diferencias pueden ser explicadas por el diferente grado de envejecimiento de las sociedades.

Dentro del sector educativo, los niveles de enseñanza primaria y secundaria concentran la mayor parte de los recursos. Solamente en Panamá la importancia del gasto en esos dos niveles representa menos del 50% del gasto educativo total. En el otro extremo, Argentina, Brasil, Colombia, El Salvador, Paraguay y Belice sitúan a este indicador por encima del 70% del gasto educativo total.

Por su parte, hacia el interior de ese grupo, la relación entre gasto en educación primaria y gasto en educación media es bastante pareja, con la excepción de los casos de Barbados, El Salvador y Nicaragua que invierten en educación primaria entre el 60% y el 70% del gasto educativo total. En sentido inverso, Argentina, Brasil y Ecuador invierten aproximadamente el 60% de los recursos educativos en el nivel secundario, lo que muestra el avance en materia de cobertura. (gráfico 2)

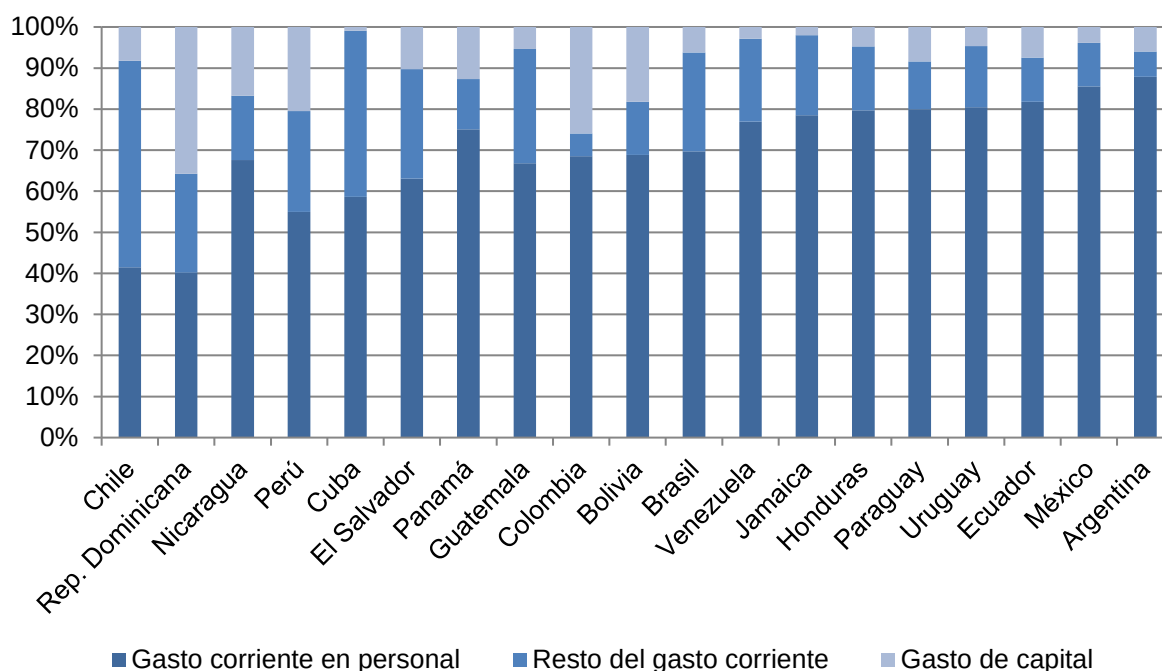
Gráfico 2. Gasto público en educación primaria y secundaria como porcentaje del gasto educativo total. Último año disponible (alrededor de 2014)



Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de <http://data.uis.unesco.org/>.

En general el gasto educativo muestra un predominio del componente salarial. A ello han contribuido, además de la propia función de producción típica del sector educativo, las dificultades en priorizar la inversión a lo largo de las diferentes crisis fiscales y la conflictividad gremial docente. Es así que en el gráfico 3 se observa la participación salarial en el gasto educativo en instituciones públicas, superior al 60% en casi todos los países. Como excepciones se deben destacar los casos de Chile, donde el resto de gasto corriente sugiere la importancia de transferencias a la educación privada, y República Dominicana, con un especialmente importante gasto en inversión.

Gráfico 3. Estructura porcentual del gasto directo en instituciones educativas públicas según clasificación económica. Sector educativo consolidado (último dato disponible)



Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de <http://data.uis.unesco.org/>.

Recuadro 1. La reforma educativa en Ecuador

Desde comienzos del presente siglo, Ecuador sufrió una crisis financiera que debilitó el sistema político. En este contexto, la situación del sistema educativo era crítica, debido a las fuertes deficiencias de cobertura, la baja calidad de los servicios ofrecidos, ineficiencia de infraestructura y la ausencia de estrategias de financiamiento, sumada a la inexistencia de un sistema de rendición de cuentas de los distintos actores que conformaban el Sistema.

A partir de 2006 se pusieron en marcha un conjunto de cambios importantes en términos de política educativa. El Plan Decenal de Educación (PDE) fue el instrumento de política pública que articuló el funcionamiento de distintas instituciones para el cumplimiento de una serie de metas en materia educativa hasta el año 2015. Las prioridades y metas de la PDE fueron aprobadas en un Plebiscito Nacional en 2007 y posteriormente ratificadas con la aprobación de la nueva Constitución de Ecuador en 2008. El PDE tuvo como objetivo el mejoramiento de la calidad educativa y la búsqueda de la equidad, garantizando el acceso y permanencia de los estudiantes en el sistema educativo.

Las metas del PDE fueron definidas en torno a ocho políticas: (i) Universalización de la educación infantil, de 0 a 5 años de edad, (ii) Universalización de la Educación General Básica de primero a décimo año, (iii) Incremento de la matrícula del Bachillerato hasta alcanzar al menos el 75% de la población en edad correspondiente, (iv) Erradicación del analfabetismo y fortalecimiento de la educación alternativa, (v) Mejoramiento de la infraestructura física y el equipamiento de las instituciones educativas, (vi) Mejoramiento de calidad y equidad de la educación e implementación del Sistema Nacional de Educación, (vii) Revalorización de la profesión docente, desarrollo profesional, condiciones de trabajo y calidad de vida y, (viii) Aumento del 0,5% anual en la participación del sector educativo en el PIB hasta alcanzar al menos el 6%.

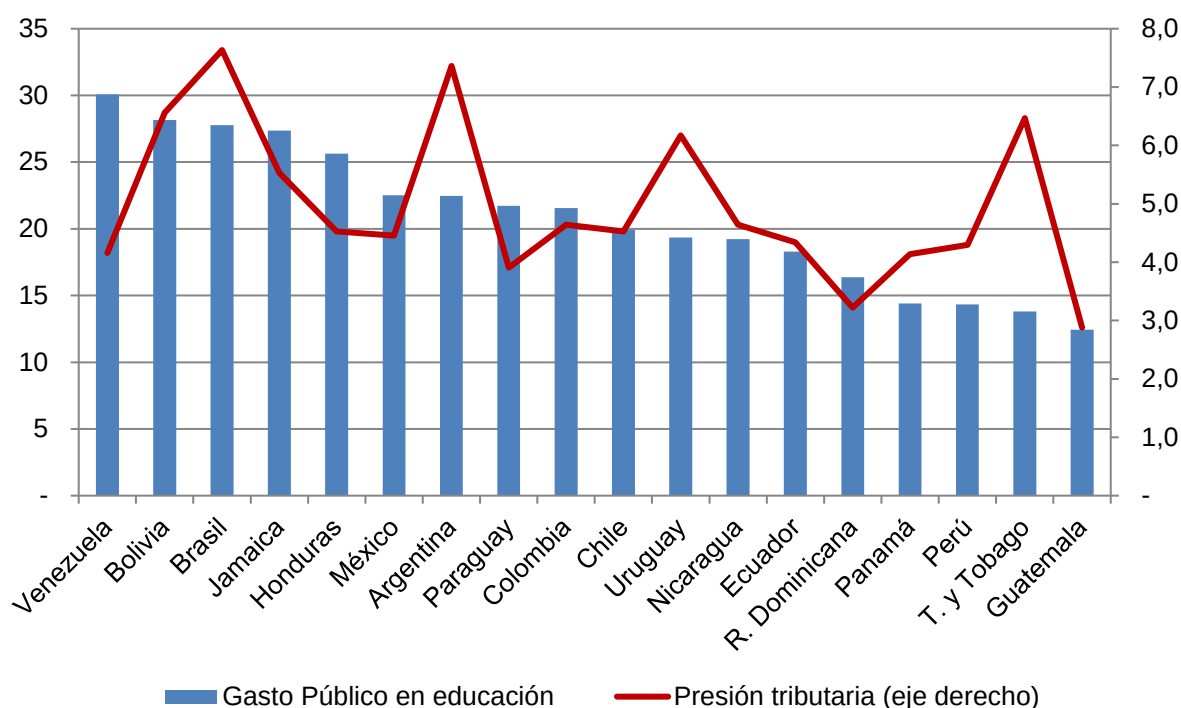
De acuerdo con la información publicada por el Ministerio de Educación, las políticas (ii), (vi) y (viii) se cumplieron, mientras que las demás se encuentran próximas a cumplirse. La cobertura educativa aumentó en todos los niveles pero sólo en la Educación General Básica se alcanzó la universalidad (la tasa neta de asistencia ascendió a 96,26% en 2015). La tasa de analfabetismo, por su parte, se redujo de 8,6% en 2006 a 5,54% en 2015. En relación al mejoramiento de la calidad de la educación, la creación del el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEVAL) en 2015, la mejora sustancial en el salario docente¹ y el aumento en la cantidad de horas de capacitación para ellos permitieron que Ecuador se encuentre entre los países que obtuvieron mayores avances entre las pruebas SERCE y TERCE. Finalmente, se logró un incremento sostenido del gasto en Educación del 0,51% en promedio. Sin embargo, en 2015 la participación del presupuesto en educación en el PIB apenas alcanzó el 3,93%.

4. Financiamiento educativo

Los fondos públicos destinados al sector educativo provienen del presupuesto del gobierno central (o nacional), de los gobiernos intermedios (provincias o estados, si existieran) o de los gobiernos locales o municipales. Teniendo en cuenta las dificultades que tienen casi todos los países de la región para cobrar impuestos, existen importantes restricciones al financiamiento público en general. El gráfico 4 permite apreciar la situación de los diferentes países de la región ordenados por el volumen de gasto público en educación. Allí se puede observar que el nivel de gasto público educativo no responde necesariamente a la magnitud de los recursos tributarios. Las preferencias por esta finalidad del gasto, la importancia de otras erogaciones en los presupuestos públicos, pero también la existencia de recursos no tributarios (provenientes de recursos naturales renovables o no renovables), que pueden ser muy importantes en algunos casos, explican esa divergencia. Seguramente Venezuela es un buen ejemplo de esta última situación.

¹ En 2008, solamente el 1,27% de los docentes del magisterio recibía un salario superior a la canasta básica. En 2015, dicha cifra fue del 93,59%.

Gráfico 4. Gasto público educativo (eje derecho)
y carga tributaria (eje izquierdo) en % del PIB

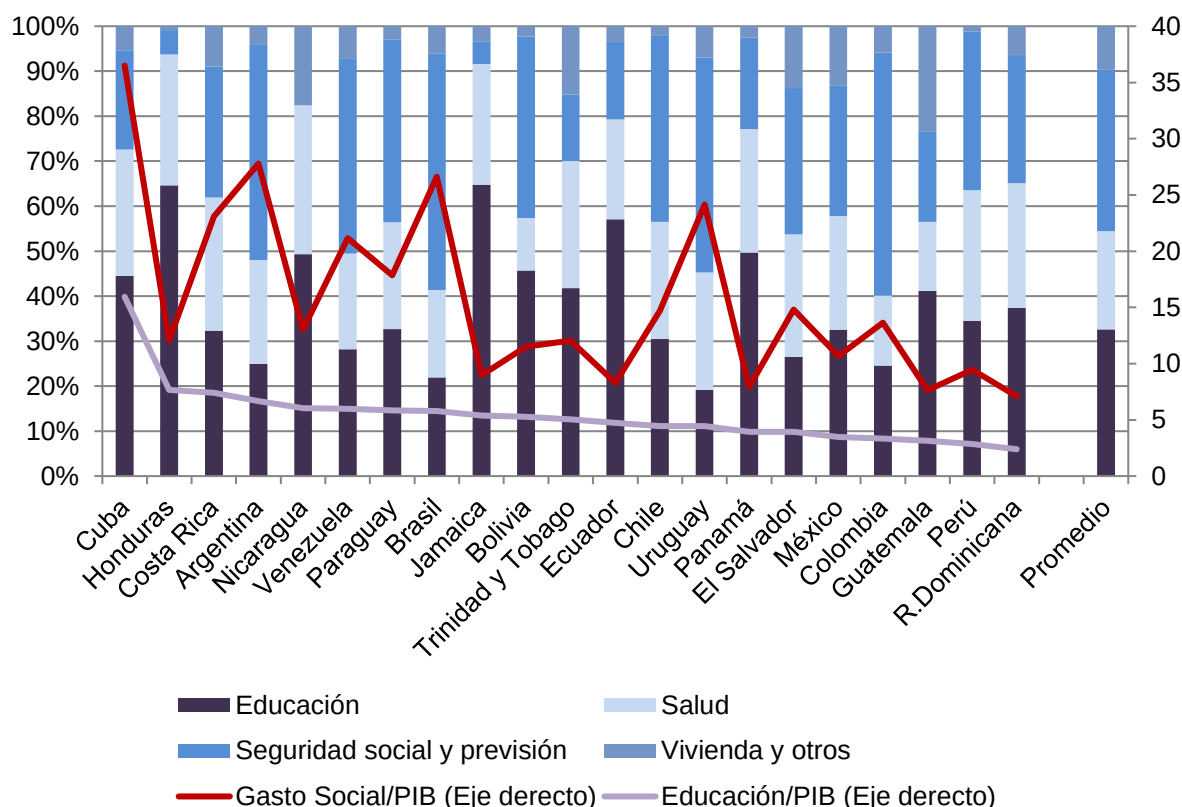


Fuente: CEPALSTAT.

La magnitud de esas limitaciones para el sector educativo dependerá, a su vez, de la prioridad que cada sociedad le otorgue al sector. Como se muestra en el gráfico 5 el promedio regional destina cerca de la tercera parte de su gasto social a educación, con países destinando más de la mitad a esa finalidad (Ecuador, Jamaica, Honduras) y otros donde el gasto en educación representa menos de la cuarta parte del total público social (Uruguay, Colombia, Brasil).

Debe notarse que se trata de importancia relativa a otros sectores. Es así que para comprender los alcances de ese indicador debe considerarse la organización y maduración de sus sistemas de seguridad social. Los tres países con mayor gasto público social (a excepción de Cuba) son los que presentan mayor participación del gasto en seguridad social (Argentina, Uruguay, Brasil). Por otra parte, en muchos de los países una parte o la totalidad de los gastos de sus sistemas previsionales no pertenecen al sector público al haber sido privatizados (Chile, por ejemplo).

Gráfico 5. América Latina: Gasto Social (% del PIB) y su estructura porcentual



Fuente: CEPALSTAT

Volviendo a los recursos no tributarios, y más allá de la participación de éstos en el financiamiento de las actividades estatales en general, existen recursos provenientes de tasas y otro tipo de contribuciones que son propios del sistema educativo, en especial para el nivel universitario.

Existe, a su vez, la posibilidad de aumentar el financiamiento de la educación mediante recursos que, de manera indirecta, provienen de impuestos. Se trata de los denominados “gastos tributarios” que consisten en aquellos impuestos que el Estado deja de cobrar por establecerse algún tipo de desgravación impositiva cuando el contribuyente destina parte de sus ingresos a aportar recursos al sistema. Esto genera un incentivo a contribuir con más fondos a la educación, aunque con un costo fiscal que dependerá de la modalidad del incentivo y del efecto de estos esquemas sobre la administración tributaria.

La metodología utilizada para cuantificar estos incentivos tributarios difiere entre cada país (tributos incluidos, cobertura, tipos de gastos tributarios, metodologías de estimación) haciendo que la comparación sea inadecuada. No obstante lo cual, y solo para brindar una idea de la magnitud de “gastos tributarios” que cada administración tributaria estima que está dedicando a financiar educación, el cuadro 6 ofrece la última información de esas estimaciones correspondiente a un grupo de países que diferencian los gastos tributarios por sector de actividad beneficiaria².

² Para más detalle sobre la magnitud y los problemas de cálculo de los “gastos tributarios” véase Jiménez y Podestá (2008).

Cuadro 6. Gastos tributarios en educación en países latinoamericanos seleccionados.

País	Educación	Total G. Tributario	Educación como % del total	Año estimación
	% PIB			
Argentina	0,13	2,79	4,66	2016
Brasil	0,21	4,33	4,85	2016
Chile	0,33	3,22	10,25	2016
Ecuador	0,20	5,55	3,60	2011
Guatemala	0,30	2,50	12,00	2015
México	0,18	2,90	6,21	2016
Perú	0,23	1,94	11,86	2012
Uruguay	0,44	6,08	7,24	2013

Fuente y aclaraciones: Estimaciones oficiales de cada país según fuentes citadas en las referencias bibliográficas. En los casos de Argentina y Ecuador se refiere exclusivamente a los gastos tributarios correspondientes al IVA. En el caso de México, la publicación oficial hace mención expresa acerca de la inconveniencia de sumar los diferentes gastos tributarios. Aquí se incorpora el total solo a efectos de brindar una idea aproximada del volumen de recursos involucrados.

Por último dentro de las fuentes de financiamiento público del sector educativo, se debe incorporar aquellos fondos provenientes del endeudamiento público, fundamentalmente de fuente externa. Si bien estos recursos son marginales en el financiamiento total del sector, la fuerte restricción fiscal sumada a la peculiar modalidad de negociación con los organismos financieros multilaterales, existen numerosos casos en la región de financiamiento del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) u otros organismos similares destinados a algún programa educativo en especial.

Bajo circunstancias financieras especiales en donde el acceso al financiamiento está restringido, es posible que la propia autoridad educativa fomente la adopción de este tipo de financiamiento para lograr que los programas de área tengan prioridad en el presupuesto sobre otras finalidades. Ello implica, además de un efecto dudoso sobre la eficiente utilización del instrumento presupuestario, serios impactos sobre la equidad entre el uso de fondos para las diferentes finalidades y, a su vez, entre las funciones educativas que cuentan con financiamiento de organismos financieros multilaterales y aquellas que no.³

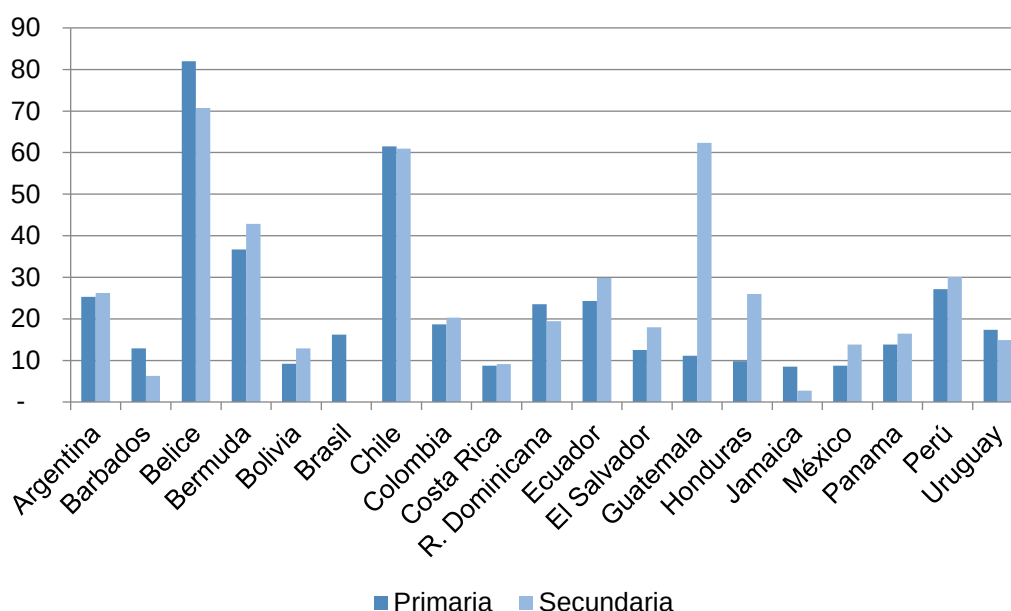
Se deben considerar algunas modalidades adicionales de financiamiento de la educación. En primer lugar, se debe destacar un grupo de erogaciones públicas que no tienen como destino específico el sistema educativo pero que influyen sobre su resultado. Se trata de la existencia de transferencias a las personas realizadas en el marco de programas que brindan recursos a las familias más pobres condicionadas a la asistencia efectiva de los niños a las escuelas. Estas iniciativas (al estilo del Programa Oportunidades en México, Asignación Universal por Hijo en Argentina o el Programa Chile Solidario) pueden tener un significativo impacto sobre el resultado del sistema, reduciendo el abandono.

³ Un mecanismo adicional que tuvo vigencia hacia fines del siglo pasado se vincula con los procesos de conversión de deuda por educación que varios países desarrollaron con algunos acreedores (principalmente de la Unión Europea). El fundamento de esta iniciativa es que la reducción de esos servicios libera recursos adicionales para el sector educativo mejorando las posibilidades de desarrollo de los países, incluyendo las posibilidades de pago a sus acreedores. El gobierno español lideró estos procesos por parte de los países acreedores.

En segundo término, la imagen obtenida del financiamiento educativo resulta totalmente incompleta si no se incorpora la importancia relativa del financiamiento privado. En cada país la presencia del financiamiento privado termina de modelar la oferta educativa y, a su vez, condiciona el sendero de reformas posible. En las últimas décadas, el aporte privado se ha visto incrementado, atendiendo a la expectativa de las familias de que los logros educativos son esenciales para permitir una mayor movilidad social intergeneracional, así como la insatisfacción con por parte de parte de la ciudadanía con relación a la educación pública.

Si bien este fenómeno no es muy reciente, no existe disponibilidad de información sobre gasto privado en educación comparable con la referida al gasto público para todos los países de la región. Una aproximación indirecta se logra a partir de la información de matrícula privada como porcentaje del total por nivel educativo. Según se presenta en el gráfico 6 puede observarse la importancia determinante de la educación privada en algunos casos específicos, debiéndose resaltar la situación de Chile. Allí la importancia de la matrícula privada supera el 60% para ambos niveles de enseñanza. Más allá de casos especiales, los niveles se ubican por debajo del 30% y, en general, mayores para la educación secundaria.

Gráfico 6. Proporción de la matrícula privada en la educación primaria y secundaria de países de América Latina y el Caribe (en % del total)



Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de <http://data.uis.unesco.org/>.

Para analizar el financiamiento privado dirigido al sector de educación es necesario distinguir el financiamiento privado propiamente dicho, destinado a la oferta también privada de educación, del financiamiento privado de carácter voluntario, complementario y dirigido hacia la propia educación pública. En el primero de los casos se trata de un financiamiento que difícilmente participe de los patrones de equidad buscados con la educación pública y en donde la calidad es sumamente diversa en un subsector con elevados grados de fragmentación.

Dentro del segundo tipo de financiamiento privado antes mencionado, cuando el gasto de las familias está destinado a la educación pública, se deben distinguir dos modalidades, que generan diferentes combinaciones de incentivos y efectos sobre las dimensiones aquí tratadas. Ellas son el cofinanciamiento de la educación pública y el gasto privado directo para alumnos en escuelas públicas.

Para hacer frente a una situación de insuficiencia de recursos presupuestarios para financiar los servicios buscados, muchas escuelas públicas utilizan el recurso de solicitar a las familias de sus alumnos el pago de una cuota adicional para contribuir a financiar los gastos generales de la escuela o, en ciertos casos, algún rubro en especial (materiales, infraestructura, etc.). Este requerimiento puede cobrar la figura de pago total o relativamente voluntario, dependiendo de la presión social para hacer efectivo el pago.

No debe desconocerse que cada familia realiza pagos de bolsillo destinados a materiales, útiles, transporte, uniforme, y otros que requieren los alumnos para concurrir a la escuela y que varían significativamente en relación con los ingresos de las familias afectando, nuevamente, la equidad. Bajo esta modalidad, también deben considerarse la provisión voluntaria de insumos para la oferta escolar, básicamente en comunidades rurales de la región, mediante la ayuda a la construcción y mantenimiento de las escuelas, suministro de alimentos, etc.

Finalmente, un caso particular de gasto privado, que incorporamos dentro de esta misma modalidad, es el que realizan las familias en educación privada destinada a alumnos de escuelas públicas (profesores particulares). El conocimiento de ésta y las restantes modalidades, su desarrollo en cada país y su importancia cuantitativa es fundamental para conocer cabalmente el funcionamiento de un sistema educativo y emprender su evaluación.

Recuadro 2: El sistema de vouchers Chileno

En los años ochenta se implementaron en Chile una serie de reformas en el sector educativo con el objetivo de mejorar el rendimiento de los estudiantes y fomentar la eficiencia del gasto público a través de una mayor competencia entre establecimientos públicos y privados. Las reformas se orientaron a consolidar el sistema de subvenciones educacionales y la descentralización de la gestión de este sector, traspasando a los municipios el control de los establecimientos educacionales que dependían del gobierno central. Estas reformas dieron origen a un sistema de financiamiento a la demanda en el que el Ministerio de Educación paga una subvención mensual por alumno que asiste a clases en las escuelas (municipales o particulares), cuya elección es decisión de los padres. En los años posteriores a las reformas se presenta un proceso sostenido de aumento de la cobertura en la educación básica y media que han permitido obtener niveles cercanos a la universalidad.

El sistema de vouchers o cupones fue introducido en la educación en Chile en el año 1982. Se trata de uno de los pocos sistemas de vouchers en el mundo establecido a gran escala, y sostenido durante más de 30 años. Entre sus características fundamentales puede señalarse que: i) el mecanismo de vouchers transforma la producción de educación en un mercado en el cual las escuelas, públicas y/o privadas, compiten por los alumnos; ii) cada padre recibe un voucher el cual puede ser utilizado para pagar total o parcialmente la mensualidad de cualquier escuela “elegible” para recibir este subsidio; iii) para ser “elegible” una escuela debe satisfacer ciertos requerimientos mínimos establecidos por la autoridad educativa; iv) el financiamiento sigue al alumno y los colegios compiten para atraer y retener a los alumnos; v) el valor del voucher es generalmente igual al costo “promedio” de la educación y; vi) en su forma pura el voucher permite suplementos de pago por parte de las familias, generando un impacto negativo sobre la equidad del sistema.

Entre las principales ventajas generadas por el sistema de vouchers Aedo y Sapelli (2001) destacan que se incentiva a una diferenciación de las escuelas de acuerdo a las preferencias de los clientes, otorgando la posibilidad de ejercer la elección. Ello significa que los colegios reaccionarán no sólo a las preferencias de los padres y los alumnos, sino que tendrán un incentivo a otorgar un servicio de mayor calidad con una mayor eficiencia para mantener los costos bajos. A su vez los cupones amplían el rango de elección de las familias de ingresos bajos medios, al poder optar por una educación privada. Finalmente el financiamiento público

aumenta tanto la matrícula como la asistencia escolar y facilita la entrada de nuevos productores (privados) al mercado.

Por el lado de las desventajas se enfatiza el ya mencionado efecto negativo sobre la equidad al que se suma el hecho de que la capacidad para ejercer una elección relevante depende de la capacidad para transportar al niño a la escuela de su elección. El hecho de que el voucher o cupón no incluya un subsidio al transporte potencia ese fenómeno. Por su parte, el hecho de que los mejores alumnos se vayan de las escuelas públicas disminuiría el rendimiento de los alumnos que permanecen en ellas. Esto se conoce como el “peer effect” o efecto compañero. En esos casos si bien los vouchers mejoran la educación para los alumnos que se van a escuelas privadas, esto resulta tanto en un aumento del costo por alumno de escuelas públicas como en una caída en su calidad. Finalmente, se argumenta que los vouchers no necesariamente son asignados por los agentes que tienen mayor capacidad para elegir correctamente. Los padres muchas veces no son buenos agentes de los hijos, pudiendo ser irresponsables o no saber lo que es mejor para ellos, preocupándose de atributos de los establecimientos que poco tienen que ver con la calidad de la educación que entregan, etc. Desde esta perspectiva los especialistas nucleados en el Ministerio de Educación cuentan con conocimientos técnicos para llegar a una mejor decisión al respecto.

Finalmente, las actuales deficiencias del sistema chileno en términos de cobertura en la educación básica y media se explican principalmente por dificultades en el acceso. En particular, la insuficiencia de recursos económicos, la distancia hasta el establecimiento más cercano y las dificultades para conseguir matrícula o ser admitido impiden a una gran cantidad de niños y jóvenes ejercer su derecho a la educación.

La revisión de las modalidades de financiamiento educativo estaría incompleta si no se consideraran las resultantes de las relaciones financieras entre niveles de gobierno. Durante las últimas tres décadas han sido numerosas las reformas educativas que incluyeron diferentes grados de descentralización del gasto del sector. En algunos casos, éstas estuvieron motivadas por la necesidad de mejorar la eficiencia en el gasto, entendiendo que acercar la provisión a la población beneficiaria del servicio permitiría una mayor relación entre la oferta de educación y las necesidades de la población, con un menor costo. En otros casos, la idea predominante fue la de mejorar la legitimidad del sistema y, simultáneamente, apoyar a las democracias de la región. Más allá de la pertinencia de las reformas en relación con esas motivaciones, en términos generales los sistemas educativos presentan deficiencias en materia de equidad que requieren la presencia de los gobiernos centrales a través de la provisión de financiamiento compensatorio que atienda a las diferentes capacidades de autofinanciación de los niveles de gobierno.

La combinación de sistemas tributarios concentrados en manos de los gobiernos centrales y la tendencia de una cada vez mayor descentralización del gasto público hacia los gobiernos subnacionales de los diferentes países determina diferentes grados de desbalance entre los niveles de gasto y recursos de cada nivel de gobierno. Ello marca la importancia de los sistemas de transferencias intergubernamentales destinadas a cubrir esos desbalances y a asegurar el financiamiento de los gobiernos subnacionales. Por supuesto, cuanto más avanzados se encuentren los procesos de descentralización, mayores serán los desequilibrios verticales y los montos transferidos desde el gobierno central junto con la necesidad de establecer mecanismos de coordinación y compensación de las políticas sectoriales.

Recuadro 3: La descentralización en México

La matrícula escolarizada en México comprende actualmente 36,4 millones de alumnos, de los cuales el 86,8% asiste a establecimientos con sostenimiento público. Ese porcentaje es algo superior (90,1%) en el nivel básico.

De acuerdo con datos publicados por la Secretaría de Educación Pública (SEP), el gasto nacional en educación superó en 2015 los 1,2 billones de pesos corrientes, alcanzando el 6,4% del PIB. En el período 1996-2015 se observa un incremento significativo del gasto en educación medido en términos reales, impulsado por el aporte del sector privado (los recursos comprometidos por este sector se incrementaron 52 veces en términos reales).

Con el objetivo de fortalecer el proceso de descentralización educativa, a partir de 1997 el Gobierno Federal transfiere recursos a los Estados y Municipios del país para el desarrollo de acciones en materia de educación básica, normal, tecnológica y de adultos, así como para la atención a la infraestructura educativa de tipo básico, medio superior y superior. Los recursos transferidos pertenecen al Ramo 25 en el Distrito Federal (Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos) y al Ramo 33 (Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios). Incluyen distintos fondos de aportaciones:

- El Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) (antes denominado Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, FAEB) incluye los recursos destinados a fortalecer la educación básica y normal y algunos gastos operativos designados de manera exclusiva. El FONE es el concepto de mayor importancia en términos de recursos. Las transferencias se asignan de forma proporcional entre todos los municipios, de acuerdo a la cantidad de alumnos y docentes en cada uno de ellos.
- El Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) se destinan a desayunos escolares, apoyo alimentario y asistencia social, así como también a inversión en infraestructura para el nivel básico, medio-superior y superior.
- El Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) comprende los recursos complementarios necesarios para la prestación de servicios de educación tecnológica y educación para adultos.

En 2014 el 40,5% del total del gasto total federal descentralizado se concentró en 6 entidades federativas: el Estado de México (10,2%), el Distrito Federal (9,2%), Veracruz (6,3%), Jalisco (5,3%), Chiapas (4,8%) y Puebla (4,7%).

En los últimos años el peso de las transferencias a gobiernos subnacionales ha crecido en términos del PIB y se ha expandido la diversidad de modalidades de distribución de recursos entre niveles de gobierno, en algunos casos junto con el uso de condicionalidades para asignar el financiamiento de las políticas públicas.

En un extremo, Argentina presenta un sistema de coeficientes fijos sin criterios explícitos en su determinación desde 1988, existiendo, en cambio, criterios definidos de reparto en los fondos de asignación específica a alguna finalidad. México, en cambio, combina indicadores relacionados con las distribuciones de población y recaudación en las diferentes regiones. Guatemala ofrece un esquema algo más complejo al combinar la distribución por población, partes iguales, proporcional al ingreso per cápita de cada municipio, su inversa y el número de aldeas y caseríos. En Perú existe un Fondo de Compensación Municipal que distribuye fondos provenientes de diversos tributos entre los municipios provinciales y distritales utilizando una extensa serie de indicadores y diferenciando los municipios en zonas rurales y urbanas. Mucho más simple es el caso de Honduras, en donde la distribución surge de combinar dos criterios: por partes iguales y cantidad de habitantes.

De manera más o menos generalizada y más o menos explícita varias de las reformas en los procesos de descentralización han tomado en consideración las demandas que impone la lógica particular de cada política sectorial. Muchas veces, estas modificaciones han girado alrededor de la existencia de condicionalidades en las transferencias. No obstante, la sola condicionalidad no asegura que se esté fortaleciendo la política sectorial. Ello se vincula con el hecho de que es cada vez más notorio que si se desea mejorar el impacto y la eficiencia en el diseño de cada política pública se debe promover la reflexión acerca de su lógica específica de operación, los distintos componentes y dimensiones y la distribución más deseable de competencias y responsabilidades territoriales. El proceso de descentralización ha dejado inmensas enseñanzas en este sentido.

En la práctica, no obstante, debemos distinguir diferentes modalidades y alcance de las condicionalidades. Por ejemplo, existen transferencias con condicionalidad muy generales. En cambio, existen transferencias de fondos condicionados a su uso en un determinado sector. Resulta de interés particular para este documento señalar el caso de Brasil, donde existió durante la segunda mitad de los años noventa y primera de los 2000 un Fondo para la Mantención y el Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y Valoración del Magisterio (FUNDEF). En el año 2006, a su vez, se creó el Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Básica (FUNDEB) financiado con recursos de asignación específica por parte del gobierno federal y los estados. En Argentina, asimismo, existe una gran variedad de transferencias automáticas pero de uso condicionado, destacándose la existencia del Fondo Nacional de Incentivo Docente y, durante los años 2006 a 2010, los fondos originados a partir de la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo. Por último, existen esquemas de financiamiento para programas específicos. En Perú existe la transferencia del Programa Vaso de Leche que, estando a cargo de los gobiernos locales, considera para su distribución indicadores específicos relacionados con el programa (cantidad de niños, madres gestantes, ancianos, niños afectados por TBC e índice de pobreza).

Recuadro 4: Políticas de promoción de la equidad y eficiencia educativa en Colombia

La dirección y administración de la educación pública se encuentran descentralizadas en Colombia. La Ley 715 de 2001 (que sustituyó a la Ley 60 de 1993) introdujo una serie de modificaciones en materia de recursos y competencias para la prestación de servicios de salud y educación. La nueva Ley estableció que el 58,5% del monto total del Sistema General de Participaciones (una vez hechas las deducciones correspondientes) debe destinarse al sector educativo. La nueva Ley incluye una política de fortalecimiento para mejorar la eficiencia y equidad en la asignación y distribución de recursos.

En primer lugar, se prevé una mayor distribución de recursos a aquellas entidades territoriales con mayor índice de rezago educativo, mayor ruralidad y con una mayor proporción de población vulnerable en su matrícula. De esta forma se busca dar apoyo complementario a la población más desfavorecida, para garantizar su acceso y permanencia en el sistema escolar. Desde 2012 la asignación por alumno correspondiente a estudiantes desertores se realiza de manera diferencial. Esta política genera incentivos para que los entes territoriales implementen estrategias tendientes a garantizar la permanencia y culminación de los alumnos en el sistema educativo. Bajo esta lógica de descentralización de la educación, en 2016 en 91,8% del gasto correspondiente a la ejecución presupuestaria del sector Educación se destinó a transferencias.

En segundo lugar, la fijación de tarifas en concepto de matrículas y pensiones que perciben los establecimientos educativos privados se encuentra condicionada por la calidad de los servicios ofrecidos. Estas escuelas están obligadas a realizar una autoevaluación institucional de periodicidad anual y a presentar los resultados en la Secretaría de Educación que les corresponda. De acuerdo al desempeño en las autoevaluaciones y a los resultados que surjan de evaluaciones externas de la Secretaría, los establecimientos son clasificados en distintos regímenes. Los establecimientos que obtienen un puntaje alto son clasificados en Libertad

Regulada, aquellos que obtienen puntajes intermedios pertenecen a la categoría Libertad Vigilada y, finalmente, los de bajos puntajes corresponden a la categoría Régimen Controlado.

En función del régimen al que pertenezca el establecimiento educativo y sus resultados en el Índice Sintético de Calidad Educativa (ISCE) se establecen los parámetros para la fijación de tarifas correspondiente al primer grado de educación ofrecida por la institución. Las tarifas del segundo grado en adelante se determinan aplicando un incremento autorizado por el Ministerio de Educación. En particular, los establecimientos con mejores resultados tienen libertad para la fijación de tarifas en el primer grado y los incrementos autorizados por el Ministerio desde segundo grado en adelante son mayores.

5. Una posible tipología de casos

Las diferencias observadas en la organización y resultados de la educación básica tienen su reflejo en un cuadro heterogéneo de gasto público en educación y su financiamiento. Con el objeto de clasificar los países de acuerdo a su espacio fiscal para reformas y la cobertura de sus sistemas educativos se ha elaborado el gráfico 7, que permite diferenciar entre los que presentan altas o bajas tasas de escolarización. Entre los primeros, a su vez es posible diferenciar los que tienen altas o bajas cargas tributarias como porcentaje del PIB. En cambio, dentro del segundo grupo resulta conveniente diferenciar los casos donde la baja escolarización es generalizada (tanto en niveles pre primarios como secundario) de aquellos que no han podido avanzar sobre la escolarización pre primaria.

En consecuencia, el Grupo A (de altas carga tributaria y tasa de escolarización) incluye, de acuerdo con ese gráfico, a Brasil, Uruguay y Bolivia. La carga tributaria de este último país incorpora recursos provenientes de tributación sobre recursos naturales. Se trata de tres países con muy diversos niveles de producto por habitante donde Bolivia se diferencia por tener una elevada informalidad laboral. En este grupo debieran ser incorporados Chile y Argentina que, por no tener información de informalidad (en el primero de los casos) y de Producto (Argentina) no se incorporan en el gráfico.

México, Panamá, Perú y Venezuela integran el Grupo B, con altas tasas de escolarización pero bajas cargas tributarias. Se trata de economías que tienen recursos no tributarios provenientes de recursos naturales de diferente magnitud, donde los casos con mayores niveles de producto tienen (de manera consistente) menores grados de informalidad (Panamá) y viceversa.

El grupo C se destaca por no haber avanzado con la escolarización pre primaria y allí se encuentra la mayor cantidad de países: Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Paraguay y República Dominicana.

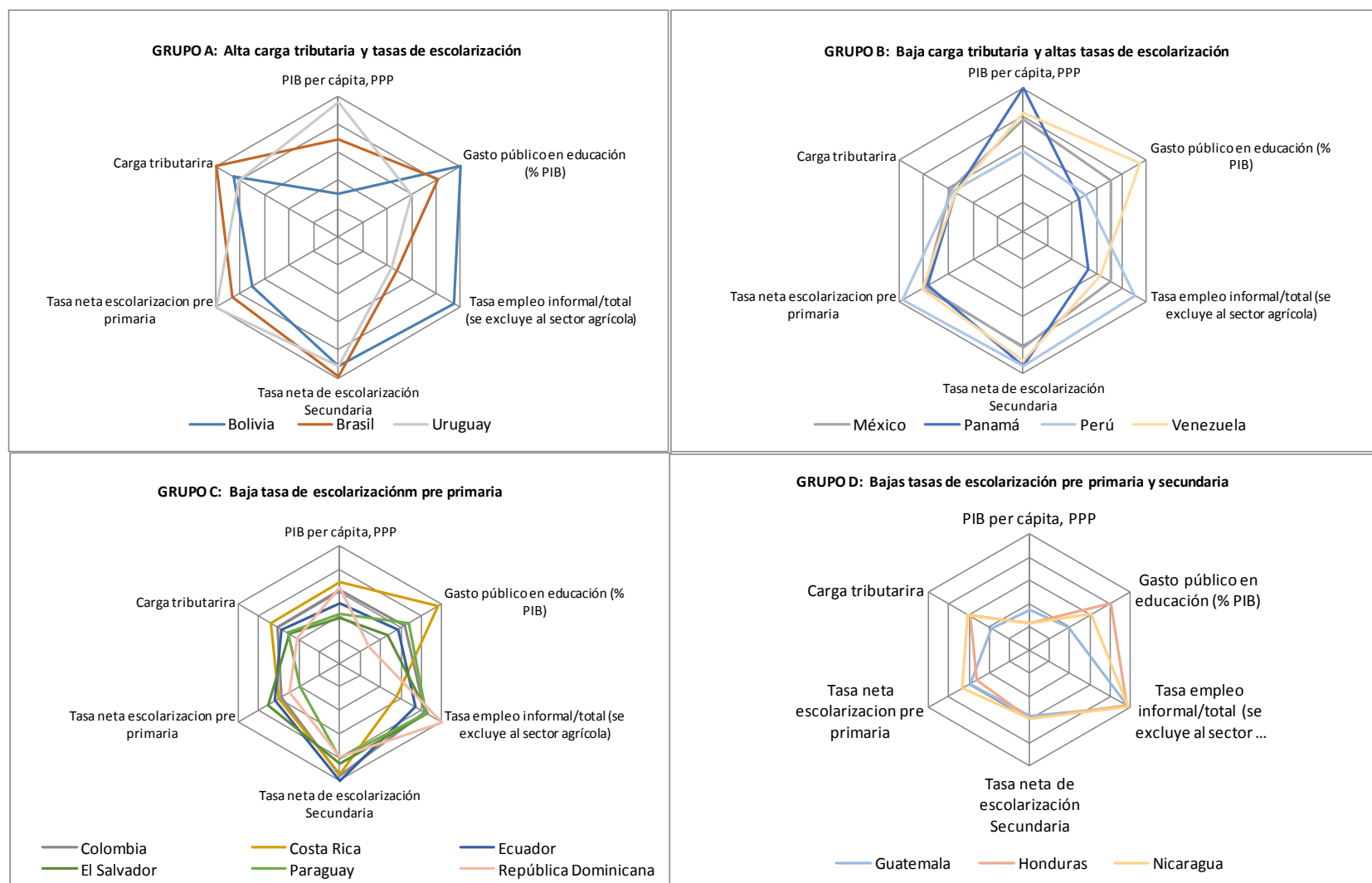
Por último, los países con más bajo nivel de desarrollo y tasas de escolarización tanto pre primaria como secundaria tienen, a su vez, una elevada informalidad. Se trata de tres países de Centroamérica: Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Es claro que de estas relaciones no puede inferirse una dirección de causalidad, pero es clara la asociación entre escolarización y nivel de desarrollo, salvo muy pocas excepciones. Queda por ser analizado en cada caso la relación con la calidad educativa y las posibilidades de generación de empleo decente. No caben dudas de que los desafíos en materia educativa de la región son enormes y diversos, y que requerirán de una cuidadosa redefinición de los niveles y modalidades de financiamiento como parte de las reformas requeridas.

Por último, en el futuro deberá ponerse especial atención sobre dos áreas que requieren de mayor preocupación y análisis. En primer lugar, aun cuando son conocidos el avance de la oferta y financiamientos privados de la educación y sus efectos nocivos para equidad e igualdad de oportunidades, la evidencia existente resulta sumamente pobre e inadecuada para lograr conclusiones relevantes para la política sectorial.

Por otra parte, debe profundizarse el estudio de las relaciones entre educación y empleo. En especial, debe ponerse el acento sobre la situación de la población más joven. La mayor permanencia de ese grupo poblacional en el sistema educativo es una de las causas de la reducción de la tasa de participación juvenil en el mercado de trabajo. Si bien se espera que ello contribuya a lograr una mayor calidad de la mano de obra de los jóvenes entrantes a los mercados de trabajo futuro, no existe evidencia de que ello haya reducido los inconvenientes de inserción social y laboral. Sin duda, se trata un tema que deberá ser analizado con cuidado en cada caso particular, habida cuenta de la inconveniencia de un diagnóstico único de relevancia regional.

Gráfico 7. Tipología de países en relación con indicadores educativos y de desarrollo económico.



6. Conclusiones y reflexiones finales

Durante las últimas décadas se ha desarrollado en la región un intenso debate sobre los alcances y contenidos de los derechos a la educación y las alternativas para su cumplimiento efectivo. A partir de una primera aproximación regional, en el trabajo se destaca que la cobertura presenta incrementos en la escolarización en todos los tramos de edad, niveles socioeconómicos y áreas geográficas, aunque los avances han sido muy desparejos a lo largo de la región, lo que también se comprueba en relación con los indicadores de repitencia y abandono. De manera complementaria deben mencionarse los problemas de sobreedad, con sus efectos negativos sobre la trayectoria escolar y los procesos de enseñanza y aprendizaje.

La región ofrece numerosos ejemplos de reformas que en su diversidad es muestra de la heterogeneidad de situaciones, posibilidades y preferencias. Existen algunos patrones comunes a la mayor parte de reformas que tienen que ver con la extensión de años de obligatoriedad hacia la educación secundaria y preescolar y el aseguramiento de horas mínimas de dictado de clases, además de la extensión de la jornada y la ampliación de contenidos como mecanismos de expansión de la cobertura horizontal y vertical. Usualmente, ello ha venido acompañado de ampliaciones en los presupuestos educativos que, en general, ha tenido como destino prioritario el pago de salarios. En este sentido, cobra especial importancia la relación con los gremios docente y la especial negociación que se da en el sector, con un impacto muy fuerte sobre el clima político de los países.

Se ha observado una marcada correlación directa entre nivel socioeconómico y cobertura. La evolución de las últimas dos décadas muestra que el incremento de la escolarización en todos los tramos de edad se concentró en los sectores socioeconómicos de nivel bajo y medio, acortando las brechas de cobertura existentes previamente. En el mismo sentido, puede observarse que la cobertura en el área rural se incrementó a un ritmo mayor al desarrollado por los habitantes de espacios urbanos, reduciendo significativamente la distancia en la cobertura por área geográfica en todos los niveles educativos y grupos etarios.

Más allá de las importantes reformas que durante las últimas décadas han encarado casi todos los países de la región, no hay certezas sobre cuál es el camino más adecuado, y el escaso tiempo transcurrido desde su implementación no permite conocer aún los resultados efectivos. Más allá de ello, los cambios sociales, demográficos y tecnológicos obligan a un permanente replanteo de los objetivos y lineamientos de las reformas requeridas. La región, se ha visto, ofrece numerosos ejemplos de reformas que en su diversidad es muestra de la heterogeneidad de situaciones, posibilidades y preferencias.

Existen algunos patrones comunes a la mayor parte de reformas que tienen que ver con la extensión de años de obligatoriedad hacia la educación secundaria y preescolar y el aseguramiento de horas mínimas de dictado de clases, además de la extensión de la jornada y la ampliación de contenidos como mecanismos de expansión de la cobertura horizontal y vertical. Usualmente, ello ha venido acompañado de ampliaciones en los presupuestos educativos que, en general, ha tenido como destino prioritario el pago de salarios. En este sentido, cobra especial importancia la relación con los gremios docente y la especial negociación que se da en el sector, con un impacto muy fuerte sobre el clima político de los países.

La reforma de los sistemas educativos parece ser una de las prioridades más claras en las agendas de los países de la región. La necesidad de lograr sociedades más equitativas, inclusivas y cohesionadas, que promuevan el crecimiento económico, el empleo de calidad y la consolidación de los sistemas democráticos depende de que los países logren mejoras en la cobertura, calidad y equidad de sus sistemas educativos. En este marco se percibe un intenso debate sobre los alcances y contenidos de los derechos a la educación y las alternativas para su cumplimiento efectivo.

Lamentablemente, los avances en materia de cobertura no han tenido un correlato en mayor calidad. La distancia con los países desarrollados sigue siendo grande y la heterogeneidad de situaciones hacia el interior de la región no permite obtener conclusiones claras sobre el camino ideal de reformas. En materia de financiamiento, precisamente, han sido muy variados los intentos de responder a los cambios normativos e introducir nuevos incentivos.

No puede dejar de mencionarse que los estudios existentes ponen en evidencia que una parte importante de las diferencias se explica por razones que se encuentran por fuera de lo estrictamente educativo y con dificultades para su reversión en el corto plazo. En ese sentido, deben ser considerados el nivel socioeconómico de las familias, el apoyo de los padres, el fomento de la lectura y la previa asistencia a la educación preescolar. Los estudiantes que presentan ausentismo escolar y que pertenecen a grupos indígenas tienen menores logros académicos si se compara con aquellas poblaciones de estudiantes que presentan una menor inasistencia a clases o que no pertenecen a un pueblo originario.

En cambio, a nivel de aula, los factores asociados que inciden positivamente en los resultados de aprendizaje son la asistencia y puntualidad de los docentes; la disponibilidad de cuadernos y libros; el entorno escolar y las buenas prácticas docentes. Al mismo tiempo, el análisis de las escuelas permite afirmar que en general los sistemas escolares son poco inclusivos socioeconómicamente, que la violencia tiene un impacto negativo en el logro, y que los recursos de las escuelas y su infraestructura se asocian positivamente con el aprendizaje.

De manera especial, en los casos en que la provisión se encuentra descentralizada, se pueden apreciar diferentes maneras de lidiar con las disparidades en las capacidades tanto financieras como de gestión entre los territorios. Lamentablemente no se ha encontrado una solución ideal y consensuada para lidiar con estas dificultades. No obstante, los intentos más recientes de transferencias con asignación específica a ciertos usos predeterminados es una alternativa que merece ser explorada con mayor cuidado, en especial atendiendo a las dificultades de espacio fiscal para ampliar los presupuestos educativos.

En resumen, la región está enfrentando una problemática compleja, donde los problemas de cobertura y calidad condicionan las posibilidades de desarrollo futuro de los países, afectan la equidad y la consolidación de sociedades más cohesionadas. Las experiencias desarrolladas ofrecen buenos ejemplos de diversidad de caminos de reforma. Sus éxitos y dificultades resultan de sumo interés para comprender y enfrentar los desafíos futuros.

Referencias bibliográficas

Agencia de Calidad de la Educación (2015) *Reporte de calidad. Evolución de los indicadores de calidad de la educación en Chile*. Santiago de Chile.

Agencia de Calidad de la Educación (2017) *Resultados educativos 2016 IDPS y SIMCE*. En línea <http://educacion.udd.cl/files/2017/04/Resultados-IDPS-y-SIMCE-2016.pdf>

Arellano, J. P. (2000) *Reforma Educacional: Prioridad que se consolida*. Editorial Los Andes, Santiago.

Bettinger, E., Kremer, M. and Saavedra, J. E. (2010) *Are Educational Vouchers Only Redistributive?*. The Economic Journal, 120: F204–F228.

Carciofi, R., O. Cetrángolo y O. Larrañaga (1996) *Desafíos de la descentralización. Educación y salud en Argentina y Chile*. CEPAL, Santiago de Chile.

CEPAL (2010) *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile.

Cetrángolo, O. y Curcio, J. (2017) *Financiamiento y gasto educativo en América Latina*. Programa CEPAL/Noruega “Vocational Education and Training for Greater Equality in Latin America and the Caribbean”, presentado en el XXIX Seminario Regional de Política Fiscal, CEPAL, Santiago de Chile.

De Ibarrola, M. (2006) *Educación básica ampliada para todos. Problemas y Asuntos Pendientes*, en CINTERFOR, *Estrategias educativas y formativas para la inserción social y productiva*, Montevideo.

Delgado Barrera, M. (2014). *La educación básica y media en Colombia: retos en equidad y calidad*. En: *Los Desafíos de Educación Preescolar, Básica y Media en América Latina*. Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., SOPLA, Santiago de Chile.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2016) *Gastos del Gobierno por finalidad*. Boletín técnico. En línea http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/pib/anuales/ccrg_base2005/Bol_clas_gasto_gob2014pro_2015pre.pdf

Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda (2000) *Estadísticas de las Finanzas Públicas 1990-1999*. Santiago de Chile. En línea http://www.dipres.gob.cl/572/articles-22754_doc_pdf.pdf

Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda (2004) *Estadísticas de las Finanzas Públicas 1987-2003*. Santiago de Chile. En línea http://www.dipres.gob.cl/572/articles-22730_doc_pdf.pdf

Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda (2005) *Informe de Finanzas Públicas. Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2006*. En línea http://www.dipres.gob.cl/594/articles-37447_doc_pdf.pdf

Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda (2007) *Estadísticas de las Finanzas Públicas 1997-2006*. Santiago de Chile. En línea http://bibliotecadigital.dipres.gob.cl/bitstream/handle/11626/1909/EFP_2007_1997-2006.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda (2016) *Estadísticas de las Finanzas Públicas 2006-2015*. Santiago de Chile. En línea http://www.dipres.gob.cl/572/articles-149501_doc_pdf.pdf

Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal (2016) *Estimación de Gastos Tributarios de la República Argentina 2014-2016*. Buenos Aires. http://www.mecon.gov.ar/sip/dniaf/gastos_tributarios_2014-16.pdf

Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación, Ministerio de Educación (2016) *Saber 3°, 5° y 9°. Resultados nacionales 2009-2014*. Bogotá.

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, Ministerio de Educación (2015) *Resultados nacionales 2015, Lenguaje y Comunicación*. En línea http://planea.sep.gob.mx/content/general/docs/2015/PlaneaFasciculo_9.pdf

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, Ministerio de Educación (2015) *Resultados nacionales 2015, Matemáticas*. En línea http://planea.sep.gob.mx/content/general/docs/2015/PlaneaFasciculo_10.pdf

López, N. (2015) *Las leyes generales de educación en América Latina. El derecho como proyecto político*. IIPE, CLADE, UNESCO, San Pablo. <http://www.buenosaires.iipe.unesco.org/sites/default/files/IIPE%20CLADE%20Leyes%20Generales%20de%20Educacion%20Nestor%20Lopez.pdf>

López, N. (2015) *Las leyes generales de educación en América Latina. El derecho como proyecto político*. IIPE, CLADE, UNESCO, San Pablo. <http://www.buenosaires.iipe.unesco.org/sites/default/files/IIPE%20CLADE%20Leyes%20Generales%20de%20Educacion%20Nestor%20Lopez.pdf>

Ministerio de Educación (2015) *Evaluación Plan Decenal de Educación 2006-2015*. Ecuador.

OCDE (2016) *Education at a Glance 2016. OECD Indicators*, OECD Publishing. <http://www.oecd.org/edu/education-at-a-glance-19991487.htm>

OCDE/CEPAL (2011) *Perspectivas Económicas de América Latina 2012: Transformación del Estado para el Desarrollo*. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2012-es>

OIT (2013) *Trabajo decente y juventud en América Latina. Propuestas para la acción*. Lima.

OREALC, UNESCO (2014) *Primera entrega de resultados TERCE. Comparación de resultados del Segundo y Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo*. Santiago. <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002435/243532S.pdf>

OREALC, UNESCO (2016) *Informe de resultados TERCE. Logros de aprendizaje*. Santiago. <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002435/243532S.pdf>

OREALC/UNESCO (2014) *Primera entrega de resultados TERCE. Comparación de resultados del segundo y tercer estudio regional comparativo y explicativo*. Santiago.

OREALC/UNESCO (2015) *Informe de resultados TERCE, logros de aprendizaje*. Santiago.

Receita Federal (2016) *Demonstrativo de Gastos Tributarios*. Brasília. <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/DGTPLOA2016FINAL.pdf>

Reyes Tépac, E. (2014) *Distribución de los flujos de participaciones y de aportaciones federales de México, 2000-2014*. Subdirección de Análisis Económico, Cámara de Diputados, Mexico DF.

Secretaría de Educación Pública (2016). *Cuarto Informe de Labores 2015-2016*. Ciudad de México. En línea http://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/informes/labores/2012_2018/4to_informe_de_labores.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2015) *Presupuesto de Gastos Fiscales 2015*. Mexico DF.

Servicio de Rentas Internas (2011) *Manual de Gasto Tributario en Ecuador*. Quito.

SITEAL, IIPE, OEI (2015) *Resumen estadístico comentado. Escolarización en América Latina 2000-2013*. http://www.siteal.iipe-oei.org/sites/default/files/rec_siteal_2_2015_04_28.pdf

SITEAL, IIPE, OEI (2015) *Resumen estadístico comentado. Tendencias recientes en la escolarización en la primera infancia*.

Subdirección de Estudios. Servicio de Impuestos Internos (2015) *Gastos Tributarios 2012-2016*.

http://www.sunat.gob.pe/estadisticasestudios/informes_publicaciones/gastos_tributarios/gastos_tributarios_2012.pdf

Subsecretaría de Evaluación Social, Ministerio de Desarrollo Social (2016) *Síntesis de resultados CASEN 2015: Educación*. Chile. En línea http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/CASEN_2015_Resultados_educacion.pdf

Superintendencia de Administración Tributaria (2016) *Estimación del Gasto Tributario del Gobierno Central Aspectos Conceptuales y Metodológicos Período 2012-2015*. Guatemala. http://www.mineco.gob.gt/sites/default/files/Inversion%20y%20Competencia/estimacion_gt_gob_central_2012-2015.pdf

Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (2012) *Informe Gastos Tributarios 2012*. Lima.

Vera, A. (2009) *Los jóvenes y la formación para el trabajo en América Latina*. Buenos Aires: CIPPEC, Documento de trabajo N°25, Programa de Educación, Área de Desarrollo Social.

Weller, J. (2006) *Inserción laboral de jóvenes: Expectativas, demanda laboral y trayectorias*. CINTERFOR.