

# EQUIDAD Y FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN EN AMÉRICA LATINA



Alejandro Morduchowicz (compilador)

Alberto de Mello e Souza / Ricardo Carciofi  
Ignacio Llamas Huitrón / Françoise Caillods  
Alejandro Morduchowicz / Viola Espínola  
Jorge Calero / Federico Mejer  
Patrick McEwan / María Echart  
José Pablo Arellano Marín / Ariel Fiszbein

Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación



IIPE - UNESCO  
Sede Regional Buenos Aires



EQUIDAD Y FINANCIAMIENTO  
DE LA EDUCACIÓN  
EN AMÉRICA LATINA

---

---

# EQUIDAD Y FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Alejandro Morduchowicz (organizador)

Alberto de Mello e Souza / Ricardo Carciofi

Ignacio Llamas Huitrón / Françoise Caillods

Alejandro Morduchowicz / Viola Espínola

Jorge Calero / Federico Mejer

Patrick McEwan / María Echart

José Pablo Arellano Marín / Ariel Fiszbein

Juan Carlos Tedesco

Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación



IPE - UNESCO  
Sede Regional Buenos Aires



**EQUIDAD Y FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN  
EN AMÉRICA LATINA**

© Copyright UNESCO 2003  
International Institute for Educational Planning  
7-9 rue Eugène-Delacroix  
75116, Paris, Francia

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

Foto de tapa: Néstor López

# Índice

Prólogo	9
Introducción	15
<b>FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN EN AMÉRICA LATINA. ENSEÑANZAS DE LA EXPERIENCIA,</b>	
por Alberto de Mello e Souza	23
Comentarios, por Ricardo Carciofi	51
<b>EQUIDAD EN LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS EN EDUCACIÓN,</b>	
por Ignacio Llamas Huitrón	59
Comentarios, por Françoise Caillods	89
<b>INTERVENCIÓN ESTATAL, INCENTIVOS Y DESEMPEÑO EDUCATIVO,</b>	
por Alejandro Morduchowicz	101
Comentarios, por María Viola Espínola	135
<b>EFICIENCIA Y EFICACIA DEL GASTO SECTORIAL,</b>	
por Jorge Calero	153
Comentarios, por Federico Mejer	185
<b>PROPUESTAS ALTERNATIVAS A LA ASIGNACIÓN ESTATAL DE RECURSOS,</b>	
por Patrick McEwan	193
Comentarios, por María Echart	225
<b>GESTIÓN Y SUSTENTABILIDAD DE LAS REFORMAS EDUCATIVAS,</b>	
por José Pablo Arellano Marín	233
Comentarios, por Ariel Fiszbein	248
Perfil de los autores	253

## Prólogo

Durante las últimas dos décadas, los países de América Latina han emprendido una serie de reformas en sus sistemas educativos que pretendieron enfrentar, simultáneamente, el desafío de mejorar la competitividad de sus economías a través del aumento en la calidad de sus recursos humanos y fortalecer sus democracias a través de la formación cívica de sus ciudadanos. Estas reformas se desarrollaron –y se desarrollan aún– en el contexto de una profunda crisis fiscal que, si bien tiene magnitudes diferentes según los países, afecta a toda la región. El consenso general acerca del carácter crucial de la educación en las estrategias de desarrollo estuvo acompañado por el reconocimiento de la escasez de recursos como un factor que establece límites y condiciones muy rígidas para las decisiones de asignación de recursos. Esta tensión entre la centralidad de la educación, por un lado, y la falta de recursos financieros, por el otro, ha otorgado a muchos discursos de política educativa un carácter retórico que provoca escepticismo y altos niveles de desconfianza de los ciudadanos, como lo indican numerosas encuestas de opinión que se han llevado a cabo en América Latina en los últimos años.

Los datos sobre inversión educativa permiten apreciar que América Latina invierte por alumno mucho menos que los países avanzados y que algunos países “emergentes”. También sabemos que invertir más por alumno no será posible sin resolver el tema del crecimiento económico y de la evasión fiscal. En este sentido, la demanda por más recursos para educación constituye una demanda legítima y no una expresión de voracidad de parte de inescrupulosos funcionarios públicos, como suele sostenerse desde algunos sectores de opinión.

La legitimidad de la demanda por más inversión educativa,

sin embargo, sólo se sostiene si está acompañada por la firme voluntad de cambiar los procedimientos, las modalidades, los mecanismos de asignación y utilización de los recursos. No es este el momento ni el lugar para un análisis histórico, pero no cabe duda alguna de que el contexto actual en el cual debemos tomar las decisiones es significativamente diferente al del pasado y que los objetivos de equidad, eficacia y eficiencia no pueden ser satisfechos con las modalidades tradicionales de asignación de recursos.

Los interrogantes que surgen de estos diagnósticos fueron discutidos en el Seminario Internacional que organizó el IPE-UNESCO en la ciudad de Buenos Aires en el mes de noviembre del año 2000. Este libro recoge las principales contribuciones preparadas para dicho Seminario, tanto desde la perspectiva de los especialistas en economía de la educación como desde la perspectiva de los responsables de las decisiones educativas.

El punto de partida de estas reflexiones radica en la búsqueda de alternativas que permitan brindar una educación universal de buena calidad. El objetivo de la equidad asume en América Latina una importancia particular. Sólo vale la pena recordar aquí un dato bien conocido por todos: América Latina es la región más inequitativa del mundo y esa inequidad está aumentando. Pero también hace tiempo que el pensamiento económico latinoamericano mostró que la equidad es un factor clave de la competitividad económica, particularmente de la competitividad genuina, para usar los términos de la CEPAL. Sin equidad social será difícil garantizar la gobernabilidad de la sociedad y será difícil garantizar el carácter sostenido del crecimiento económico.

Sin embargo, también es cierto que la experiencia de las últimas décadas ha arrojado cierto escepticismo sobre estos planteos de origen cepalino. Paradójicamente, ha sido un economista, Lester Thurow<sup>1</sup>, quien, en un análisis reciente acerca de

<sup>1</sup> Lester Thurow. *Construir riqueza*. Buenos Aires, Javier Vergara ed., 2000.

la creciente desigualdad que se desarrolla en la sociedad y la economía norteamericana, sostuvo que este modelo puede ser viable tanto económica como políticamente.

Thurow dice con toda claridad que este modelo económico puede garantizar altos niveles de calidad de vida para algunos y con eso podrá mantenerse. También podrá funcionar desde el punto de vista político, porque siempre habrá alguna forma de autoritarismo que logre mantener a los excluidos fuera de los circuitos de participación ciudadana. El problema, lo dice Thurow y no un pedagogo ni un filósofo, es básicamente moral. ¿Aceptaremos vivir en una sociedad que decide de manera consciente dejar afuera a una gran parte de sus ciudadanos? Este desafío ético constituye la base, la motivación fundamental, para buscar las fórmulas políticas y las fórmulas económicas que permitan enfrentar con éxito el objetivo de una educación de calidad para todos.

Es en este contexto que podemos –o debemos– discutir cuánto y cómo se asignan los recursos en educación. Así, si bien la restricción de recursos se presenta como una constante en la historia del financiamiento de la educación, la crisis fiscal iniciada en los ochenta, a la que le siguió la baja performance de los sistemas de recaudación impositiva en los noventa, en conjunción con la masificación de la cobertura escolar, los deteriorados salarios docentes y los propios procesos de reforma, entre otros aspectos, imprimen un trasfondo diferente a la discusión de este problema.

Es cierto que los modelos tradicionales de asignación de recursos tenían una muy baja preocupación por la eficiencia. Es cierto que en contextos de escasez, esta despreocupación por la eficiencia es inadmisibles. Pero en la actualidad ya no se discute solamente la eficiencia en el ámbito estatal de asignación de recursos, sino que se postulan propuestas de mercado como alternativas para mejorar esta dimensión. Esta apelación al mercado como mecanismo de asignación de recursos en educación está

hoy en el centro de los debates de políticas de financiamiento educativo y esperamos que la lectura de los textos que se presentan en este libro aporte evidencias que permitan salir de un debate puramente ideológico o, mejor dicho, que las opciones ideológicas, que son en definitiva opciones éticas, aparezcan claramente expresadas como tales y no se oculten detrás de razonamientos supuestamente técnicos.

El financiamiento de la educación afecta, obviamente, el destino de la sociedad y de las personas. Pero en este conjunto de actores y sectores sociales directamente afectados por las políticas de financiamiento, hay uno que ocupa un lugar central: el docente. Financiamiento educativo es, en un noventa por ciento, salario docente. Esta ha sido en muchos casos la variable de ajuste del gasto educativo y las consecuencias de este procedimiento en muchos países de América Latina son bien conocidas por todos: desmoralización, abandono de la profesión por parte de los más competentes, reclutamiento de los nuevos docentes entre jóvenes de bajo rendimiento académico, carencias significativas para enfrentar los nuevos desafíos en la formación de las nuevas generaciones, entre otros. Al respecto, existe un consenso cada vez más general acerca de la urgente necesidad de enfrentar este problema si se quiere que las transformaciones educativas en la región puedan avanzar en mejorar los logros de aprendizaje de los alumnos, particularmente de los alumnos de origen popular.

Décadas de deterioro salarial docente han colocado el problema en un lugar de enorme complejidad, donde no sólo intervinen variables financieras, sino variables culturales, sociales y políticas. Pero no por complejo, el problema puede seguir siendo postergado. Al contrario, la urgencia pasa hoy por asumir que la cuestión docente no puede ser continuamente postergada y que es preciso enfrentarla desde una mirada integral, donde la cuestión salarial se articule con estrategias en el campo de la formación inicial y continua, con la definición de una carrera do-

cente, con una estrategia, en síntesis, de aumento de los niveles de profesionalismo de los maestros y profesores, sin los cuales será imposible cumplir las metas educativas que se han propuesto nuestras sociedades para entrar en la sociedad del conocimiento y de la información.

Juan Carlos Tedesco  
Director  
IIPE - UNESCO - Buenos Aires

## Introducción

Este libro reúne los trabajos presentados y discutidos en el Seminario Internacional sobre “Financiamiento y Asignación de Recursos en Educación”, que tuvo lugar los días 15 y 16 de noviembre del 2000 en la ciudad de Buenos Aires y que fue organizado por el IIPE-UNESCO, Buenos Aires.

El objetivo central del Seminario fue analizar los procesos y resultados del financiamiento y la asignación de recursos –y las diferentes dimensiones que les atañen en los sistemas educativos–, a la luz de los cambios operados tanto dentro del sector como en su contexto socioeconómico.

La Economía de la Educación es una disciplina cuyos corolarios y práctica se vinculan, esencialmente, con la asignación de recursos en el sector. Esto ha sido así casi desde sus mismos orígenes: de una forma u otra, las estimaciones de las tasas de retorno, los estudios de las funciones de producción, los análisis y sugerencias de introducción de mecanismos de mercado y los menos ambiciosos diagnósticos y estudios descriptivos sobre el gasto educativo, tienen como común denominador la mejora de la distribución de los recursos destinados a la educación.

Naturalmente, ninguna de estas áreas se desarrolla independientemente del contexto histórico y social en que tienen lugar los distintos estudios y propuestas. Así, por ejemplo, el objetivo de la utilización de las funciones de producción como herramienta para la orientación de políticas públicas en educación cambió a partir de mediados de la década del setenta con la restricción fiscal desatada a partir de la crisis del petróleo. En sus comienzos, estas funciones tenían por objetivo mejorar la asignación de los recursos que se estaban destinando al sector. La primera ola del capital humano se encontraba en su apogeo y de lo que se trataba era de optimizar los recursos que se asignaban

en el marco de un sector que contribuía en forma significativa al crecimiento económico. Con posterioridad, la confluencia del declive de la teoría del capital humano, las críticas sobre el vínculo entre educación y productividad (credencialismo, etc.), la evidencia sobre la escasa o nula mejora en la distribución del ingreso y la crisis fiscal, entre otras, allanaron el camino para que los estudios de las funciones de producción comenzaran a sustentar técnicamente el recorte o contención de los gastos educativos a la vez que potenciar las ideas sobre la introducción de mecanismos de mercado en el sector.

Por otra parte, durante la última década, los países de la región han emprendido una serie de reformas en sus sistemas educativos, con la particular característica de que el contexto de esos emprendimientos es de una marcada crisis fiscal en la mayoría de ellos. Quizás este sea uno de los motivos que contribuyan a explicar el renacimiento –aunque muy paulatino– interés regional en los temas que suelen discutir los economistas especializados en el sector.

Pero dadas las urgencias y la escasez de recursos, los interrogantes y requerimientos que se les suele formular giran, en general, alrededor del financiamiento –es decir, de la fuente y forma de obtención de (más) dinero– o, en el mejor de los casos, sobre los costos de la escolarización. Sobre el primer aspecto, es sabido que poco se puede hacer en un contexto en el que las decisiones sobre la magnitud de los recursos que se asignan se dirimen en ámbitos distintos al del análisis económico.

En nuestros países, el financiamiento educativo se encuentra en una encrucijada: si los recursos que se le destinan al sector son bajos, esto se debe a factores estructurales –como la escasa recaudación impositiva– que dificultan su incremento. Del otro lado, si son *altos* o se encuentran dentro de los estándares que se suelen recomendar internacionalmente, su aumento también se halla limitado porque se habrían logrado los parámetros deseados. En cualesquiera de los dos casos, aunque por motivos dife-

rentes, el resultado parecería ser el mismo: la cantidad de dinero para el sector habría encontrado un techo casi infranqueable.

Lamentablemente, no se conocen otras vías de direccionamiento de recursos al sector que las de aumentar los que se asignan o hacer mejor uso de los que se le destinan. Por eso, los análisis suelen tratar la cuestión de los costos y el proceso de asignación de recursos sobre los que aquí sí, desde la economía, se pueden hacer contribuciones más sustantivas. Sobre todo si se considera que aun cuando en apariencia los problemas que se enfrentan en la actualidad son similares a los de décadas atrás, el contexto en el que se manifiestan las dificultades y los desafíos ha cambiado significativamente. En efecto, la discusión sobre la asignación de recursos –y lo que se deriva de ella–, sigue plenamente vigente, pero los cambios verificados en las últimas décadas tanto en educación como en el entorno económico, social e internacional, exigen la revisión de algunos ejes temáticos que usualmente se dan por sentado o acabados.

En tal sentido, durante las últimas dos décadas los países de América Latina han emprendido una serie de reformas en sus sistemas educativos que pretendieron enfrentar, simultáneamente, el desafío de mejorar la competitividad de sus economías a través del aumento en la calidad de sus recursos humanos, y de fortalecer sus democracias a través de la formación cívica de sus ciudadanos. Como es sabido, estas reformas se desarrollaron –y se desarrollan aún– en el contexto de una profunda crisis fiscal que, si bien tiene magnitudes diferentes según los países, afecta a toda la región. El consenso general acerca del carácter crucial de la educación en las políticas de desarrollo está acompañado por el reconocimiento de la escasez de recursos como factor que condiciona muy duramente las decisiones en este campo.

Así, si bien la restricción de recursos se presenta como una constante en la historia del financiamiento de la educación, la crisis fiscal iniciada en los ochenta, a la que siguió la baja per-

formance de los sistemas de recaudación impositiva en los noventa, en conjunción con la masificación de la cobertura escolar, los deteriorados salarios docentes y los propios procesos de reforma, entre otros aspectos, imprimen un trasfondo diferente a ese problema. No es casual que las apelaciones a la eficientización hayan proliferado en los últimos lustros. Pero con la complejización del problema, las preguntas y sus posibles respuestas adquirieron, también, otro nivel de dificultad.

En la actualidad ya no se discute solamente la eficiencia de la asignación de recursos en el ámbito estatal sino que se postulan alternativas de mercado para mejorar esa dimensión. Lo cual, a su vez, introduce nuevos interrogantes sobre la contribución a la equidad de ese tipo de propuestas. Esto, por su parte, en un contexto en el que la (mayor) cobertura escolar ya no es un indicador de equidad sino que, a la par de sus logros cuantitativos, generó problemas en la faz cualitativa de la prestación del servicio.

Mientras tanto, gran parte de los sistemas educativos continúan atados a las viejas y simples formas de asignación de recursos a las escuelas (en función de la matrícula se determinan sus plantas docentes) que parecieran haber perdido la eficacia de otros tiempos. No obstante, cualquier intento de modificación de los modelos de organización escolar introduce el problema de la escasez de fondos para financiar esos cambios. Por eso, si esas formas de asignación resultan ineficaces, los nuevos interrogantes que se deberían abordar se refieren, entre otros, a si la escasez de recursos no estaría condicionando, además de la eficacia, la propia eficiencia del uso de los recursos (si entendemos que la ineficacia constituye, a su vez, un derroche de estos últimos).

Como se puede ver, cualquier estudio del proceso educativo desde la economía confluye en preguntas referidas a la asignación sectorial de recursos; ya se trate de una perspectiva: a) de macro o micro nivel, b) instrumental o teórica o, c) prospec-

tiva o retrospectiva. Todo esto, por supuesto, en un contexto socioeconómico, cultural y temporal determinado.

En función de estas consideraciones, el Seminario sobre Asignación de Recursos en Educación tuvo por objetivo discutir algunos de estos ejes a efectos de aportar elementos para mejorar la equidad, eficiencia y eficacia de los ya escasos recursos que se destinan al sector. El temario que se discutió en las jornadas fue el que sigue:

- a) Financiamiento de la educación;
- b) Equidad en la asignación de recursos en el sector;
- c) Vínculo entre los recursos y el desempeño educativo sectorial;
- d) Eficiencia y eficacia del gasto;
- e) Propuestas alternativas a la provisión estatal de recursos; y
- f) Sustentabilidad y gestión de las reformas educativas.

Se analizaron en forma particular las experiencias internacionales en el financiamiento educativo; los principios de igualdad de oportunidades y de resultados y los mecanismos de asignación de recursos para alcanzarla; el rol de los incentivos para mejorar la eficacia sectorial; las diferentes dimensiones de la eficiencia; la tasa de retorno y sus limitaciones para guiar la inversión educativa; el rol del Estado en el financiamiento y provisión del servicio y las experiencias internacionales en la provisión no-estatal de la educación.

Durante el Seminario se analizaron en profundidad estos problemas desde la perspectiva de los especialistas en economía de la educación. Este libro, como señalamos, incluye los trabajos presentados en esas jornadas por los expositores y sus respectivos comentaristas.

Alberto de Mello e Souza abre la discusión sobre el financiamiento y asignación de recursos en América Latina repasando algunas de las principales ideas y asuntos que suscitaban in-

terés en los últimos veinte años en la región. Para esto agrupa los estudios realizados sobre el sector alrededor de cuatro ejes: el primero, dominante durante un primer período (y vigente aún) basaba sus análisis en aspectos de asignación de recursos a nivel macro. Este enfoque centraba su atención en el esfuerzo financiero que los países realizan en su inversión educativa. El segundo enfoque desde el cual se suele analizar la asignación de recursos, y que aquí también repasa el autor, es el de su adjudicación y mecanismos de transferencia entre niveles de gobierno y regiones. El tercer tema abordado por Mello e Souza en su trabajo es el de las características de los gastos de las familias y de los gastos públicos. Finalmente, el capítulo se cierra con el análisis del creciente interés en los aspectos de asignación de recursos a nivel micro y las formas de incentivos a las escuelas.

En cuanto al trabajo de Ignacio Llamas Huitrón se centra en el análisis de la equidad en la asignación de recursos al sector. En el mismo, repasa los conceptos de equidad e igualdad de oportunidades e ilustra esos conceptos con el caso mexicano. Como es sabido, la meta de equidad puede entrar en conflicto con los criterios de eficiencia y el autor indaga sobre las diferentes medidas de esta última dimensión y constata esa situación. Naturalmente, según señala, dirimir a favor de una u otra es imposible si se consideran sólo los recursos públicos y, por lo tanto, serían necesarias otras definiciones de política.

En el tercer capítulo Alejandro Morduchowicz repasa algunos de los argumentos económicos que sustentaron tradicionalmente la provisión pública de la educación y los contra argumentos que se han esgrimido para apoyar la introducción de mecanismos de mercado en la asignación sectorial de recursos. El interés de revisar esa discusión reside en analizar críticamente los orígenes y sustento de las formas que se han propuesto en los últimos lustros para mejorar el desempeño de los resultados en el aprendizaje. Concretamente, el autor reseña tres dimensio-

nes sobre las que se ha venido debatiendo internacionalmente la introducción de mecanismos de incentivos en el sistema educativo: a) a nivel macro sistema, por medio del subsidio a la demanda; b) a nivel escuela, por medio de asignaciones para promover procesos y/o resultados y; c) a nivel docente, por medio de cambios en la estructura salarial.

El libro continúa con el trabajo de Jorge Calero sobre la eficiencia y eficacia de la asignación sectorial de recursos y los métodos utilizados para medirlas. En su trabajo describe las diferentes acepciones de eficiencia y eficacia educativas. Como suele suceder cuando se discuten estas dimensiones, aquí también se trata el concepto de equidad y su relación con el de eficiencia. En su análisis, el autor recuerda que no existe una relación de incompatibilidad o intercambio y subraya las sinergias que, especialmente en el terreno educativo, se establecen entre ellas. Por último, el capítulo se cierra con el análisis crítico de las tasas de retorno de la inversión educativa. En su lugar, propone como método alternativo la realización de estudios de costo-eficacia. Para ello revisa sus principales características y sus diferencias con respecto al análisis de las tasas de retorno.

La quinta exposición fue la de Patrick McEwan, quien presenta cuatro criterios para evaluar los sistemas educativos, ya sean públicos o privados: libertad de elección, eficiencia, equidad y cohesión social. Estas dimensiones contribuyen al análisis de las alternativas que suelen proponerse para la educación pública: los *vouchers* y las escuelas *charter*. En particular, el autor dirige su atención a los primeros y a la experiencia chilena de asignación por capitación. Para ello analiza distintos sub sectores del sistema educativo en ese país y, a partir de los resultados hallados, sugiere la necesidad de continuar reflexionando sobre la necesidad de formular diseños alternativos de las políticas que permitan mejorar estos resultados.

El Seminario se cerró con el trabajo de José Pablo Arellano Marín sobre la gestión y sustentabilidad de las reformas edu-

cativas. A estos efectos, se detiene en el análisis de tres condiciones necesarias para el éxito de una reforma que intente introducir cambios en la estructura de un sistema educativo: a) las ideas y el diseño técnico; b) lo que él denomina “la doble R” - respaldo y recursos- y; c) la continuidad del proceso de cambio.

Naturalmente, durante el Seminario no surgieron respuestas unívocas sobre posibles cursos de acción. Más bien, se plantearon numerosos interrogantes y las ventajas y desventajas –o costos y beneficios en el lenguaje económico– de las alternativas existentes para mejorar la equidad y eficiencia de la gestión de los sistemas educativos.

No obstante esto, ha habido consenso en cuanto a que la legitimidad de la demanda por más inversión educativa sólo se sostiene si está acompañada por la firme voluntad de cambiar los procedimientos, las modalidades, los mecanismos de asignación y utilización de los recursos. El contexto actual en el cual se deben tomar las decisiones es significativamente diferente al del pasado, y los objetivos de equidad, eficacia y eficiencia no pueden ser satisfechos con las modalidades tradicionales de asignación de recursos.

El sentido del Seminario se inscribió en el marco de la búsqueda de alternativas que permitan brindar una educación universal de buena calidad. La equidad constituye, desde esta perspectiva, un valor y un objetivo absolutamente prioritarios. Además, este objetivo asume, en América Latina, una importancia particular: es la región más inequitativa del mundo y esa inequidad está aumentando. Pero también hace tiempo que el pensamiento económico latinoamericano mostró que la equidad es un factor clave de la competitividad económica, particularmente de la competitividad genuina. Sin equidad social será difícil garantizar la gobernabilidad de la sociedad y será difícil asegurar el carácter sostenido del crecimiento económico.

# FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN EN AMÉRICA LATINA: ENSEÑANZAS DE LA EXPERIENCIA

Alberto de Mello e Souza

## 1. Introducción

Una presentación de las principales ideas y asuntos discutidos en los últimos veinte años sobre financiamiento de la educación en América Latina puede organizarse en torno a cuatro temas. El primer tema abarca los gastos macroeducativos, e intenta dimensionar el esfuerzo educativo (relación gastos/PBI), y verificar cómo este esfuerzo se divide entre el sector público y el sector privado y, dentro del sector público, cuál es la participación de los diversos niveles gubernamentales en estos gastos. La eficiencia de la macro distribución presupuestaria, donde las prioridades se evidencian por la tasa de retorno social y se contrastan con el patrón de gastos, es poco usual.

El segundo tema discute los mecanismos de distribución presupuestaria de los recursos públicos. Se abordan asuntos tales como los efectos de las vinculaciones existentes, los mecanismos redistributivos de los gastos públicos, los procedimientos utilizados en las transferencias educativas y el papel de la descentralización. Luego se discuten las características de los gastos familiares y de los gastos públicos, destacando la importancia de políticas educativas que los tornen menos regresivos. Finalmente, el cuarto tema lidia con la cuestión de los incentivos y de las políticas micro, que quieren actuar directamente sobre las escuelas al favorecer un clima de elección y competitividad.

A lo largo de estas dos décadas, hubo dos cambios contextuales importantes. El primero se relaciona con un ambiente

que pasa, en muchos países, de un régimen de hiperinflación a una situación de estabilidad de precios. Este cambio no es neutro en relación con los gastos públicos en educación. Por una parte, aumenta la eficiencia del proceso presupuestario y, consecuentemente, de los gastos educativos. Por otra, ejemplificado con el caso brasileño, se transfirieron recursos de la enseñanza superior a la educación básica.

El otro cambio es de naturaleza socioeconómica. Las crecientes exigencias del mercado de trabajo, resultantes de nuevos patrones tecnológicos que redefinen el perfil de la demanda de mano de obra, terminan presionando sobre el sistema educativo para la ampliación de vacantes y la oferta de una enseñanza en la que la exigencia de calidad es creciente. Esta transición hacia nuevos peldaños educativos tiene lugar en una situación en que el desempleo y una mala distribución de la renta premian a quienes alcanzan altos niveles de escolaridad. En este panorama, cobra importancia una discusión sobre la incidencia de los subsidios educativos provenientes del gasto público, que deben ser vistos como instrumentos centrales de una política redistributiva. Al mismo tiempo, comienza a darse un debate sobre los mecanismos alternativos para la distribución de los subsidios educativos, representados por el *voucher*.

Puede notarse un cambio de énfasis en los estudios sobre el financiamiento de la educación, que abordaban sobre todo aspectos macro, relacionados al primer tema, y hoy debaten soluciones para que las escuelas dispongan de los recursos y sepan usarlos de manera adecuada.<sup>1</sup> Una de las influencias para este cambio de dirección es la discusión sobre el papel del Estado en la provisión de la oferta de enseñanza pública. Una tendencia es clara: que los gastos públicos sean realizados de una forma más

<sup>1</sup> Ejemplos de los análisis iniciales sobre el financiamiento educativo pueden encontrarse en Brodersohn y Sanjurjo, 1978, y BID, 1978, que comprende los trabajos presentados en dos conferencias organizadas por el BID.

descentralizada, teniendo la escuela una participación importante en los gastos que no sean pago de personal. Una mayor aproximación entre los gastos y las escuelas lleva a una creciente participación de la comunidad en estas decisiones. En algunos casos, muy raros, la gestión deja de ser pública cuando se adopta el modelo de cooperativas o cuando el financiamiento público puede destinarse a las escuelas particulares.

## 2. Medidas del esfuerzo educativo de los países latinoamericanos

Pocos países latinoamericanos, entre ellos Uruguay y Argentina, disponían hace más de veinte años de sistemas educativos consolidados y de una población con elevada escolaridad. Una de las investigaciones más frecuentes indagó sobre la proporción de gastos educativos en el PBI que, al ser comparada con la de los países más desarrollados, se revelaba inferior. Este era un indicio fuerte de la subinversión educativa, que llevaba a presiones para que los gobiernos diesen mayor prioridad a los gastos educativos. Sin embargo, se comprobó la simpleza de este razonamiento. Las comparaciones abarcaban únicamente los gastos públicos, dejando de lado los gastos familiares, cuya estimación era más difícil. Además, asuntos como los determinantes y la eficiencia de los gastos no se consideraban suficientemente.

La evidencia de doce países de América Latina muestra que en nueve de ellos los gastos gubernamentales en educación varían entre 2,5% y 3,5% del PBI.<sup>2</sup> Para uno de los dos países con menores gastos, Brasil, parece haber una subestimación. Este gasto promedio para los países de la OECD es de 4,5%, mientras los gastos particulares parecen situarse entre 1,0% y

<sup>2</sup> Ver Saavedra y Melzi, 1999, p.229.

1,5% del PBI. La relación de los gastos educativos con los gastos totales del gobierno varía más, entre un 13% y 19%, reflejando en parte diferencias en la capacidad tributaria. Existe una gran variación entre los gastos por alumno según los niveles de enseñanza. Así, la relación entre estos gastos en la enseñanza superior y primaria varía de 1,9 en Argentina a 10,0 en Brasil, siendo 2,9 en Chile y 6,0 en Colombia.<sup>3</sup> Varios factores contribuyen a esta diferencia, pero la relación alumno/profesor en los dos niveles de enseñanza y la relación entre los salarios de los profesores son los motivos principales.

En la relación gastos educativos/PBI influyen razones como el gasto promedio por alumno, la proporción de alumnos en la población y el PBI per capita. El gasto promedio por alumno depende del costo alumno de cada nivel educativo y de la distribución de las matrículas entre estos niveles. Como vimos antes, existe una relación muy alta entre los costos universitarios y los costos de la enseñanza primaria, llegando a doblar la existente en países desarrollados. Una forma de pautar estos costos es relacionarlos con el PBI per capita, lo cual hicieron algunos estudios. El segundo motivo, la proporción de las matrículas en la población, depende, por un lado, de las tasas de escolarización en los diferentes niveles de enseñanza y, por otro, del peso de los jóvenes en la estructura etaria de la población. El tercer motivo, la renta per capita, es favorable a los países en desarrollo.

No basta sólo constatar que el esfuerzo educativo es insuficiente. Es necesario definir prioridades, tales como la universalización de la educación básica y la reducción de la relación entre los costos de la enseñanza universitaria y la enseñanza básica. Por otro lado, fenómenos inherentes al proceso de desarrollo, como el envejecimiento de la población y el crecimiento de la renta per capita, actúan favoreciendo la reducción de la relación gastos educativos/PBI.

<sup>3</sup> Ver Arcia et al, 1999.

La descomposición de la razón gastos educativos/PBI lleva a otros asuntos. Sobre todo en países federales, sería necesario conocer los esfuerzos de cada nivel de gobierno con relación a sus atribuciones. No siempre existe una matriz que contenga los gastos educativos por nivel de gobierno y nivel de enseñanza. Pero estos datos, de estar disponibles, podrían, combinados con el número de matrículas, brindar indicadores del costo por alumno. Es posible observar, por ejemplo, la distribución del costo por alumno de un nivel educativo en diferentes provincias. La dispersión revela importantes desigualdades, también caracterizadas por los estudios de costo realizados en escuelas. Se hace patente la preocupación por la equidad interregional o intramunicipal.

La eficiencia social de las inversiones educativas fue puesta en jaque por evidencias obtenidas de los estudios sobre tasas de retorno. Primero, la rentabilidad industrial se revelaba inferior a los retornos en educación. Segundo, los retornos sociales premiaban la enseñanza primaria, luego la enseñanza secundaria y por último la enseñanza superior. Los críticos se valían de la persistencia de estas evidencias para afirmar que los gastos debían priorizar la enseñanza primaria. Siguió una discusión sobre las razones de este desequilibrio, que tenían que ver con el funcionamiento del mercado de trabajo y con las políticas educativas que influyen las condiciones de la oferta de trabajo. Resultaba claro que los canales políticos que recibían las demandas sociales favorecían la atención de las clases de mayor rendimiento. Sin embargo, evidencias más recientes sobre los retornos revelan ventajas para la enseñanza superior, que indican cambios significativos en el mercado de trabajo.

### 3. Mecanismo de adjudicación de los recursos públicos

En esta sección se intentan comprender los factores que influyen sobre el destino de los recursos presupuestarios para el sector educativo y, más específicamente, cuáles son los mecanismos y criterios que influyen en su distribución entre los diferentes niveles y actividades educativas. Inicialmente, es importante hacer una distinción entre recursos específicos y recursos sin un destino previsto en la ley. Esta distinción no significa decir que los recursos no específicos puedan ser libremente adjudicados, pues la rigidez presupuestaria se manifiesta también, por ejemplo, en los gastos de personal y en el pago de la deuda pública.

En los países en los que el gravamen de recursos destinados a la educación es importante, como Brasil, el debate se establece entre quienes defienden que el gravamen es nefasto, pues no es posible conocer anticipadamente las prioridades de los gastos públicos en los años futuros, y sus defensores, para los cuales el gravamen permite una continuidad de los programas educativos y que, dada la insuficiencia de recursos educativos, su eficiencia social es elevada. El gravamen puede ser sobre un porcentaje de la recaudación de impuestos (generalmente 18% de la recaudación líquida de impuestos de la Unión, en el caso brasileño) o ser una alícuota que incide sobre la nómina de pagos de las empresas (como las contribuciones de 2,5% para el salario-educación y de 1,0% para el SENAD). En el primer caso, los recursos pueden gastarse libremente en el sector educativo; en tanto las alícuotas tienen un destino más específico, la enseñanza básica y la enseñanza técnica, respectivamente.

Existen también subgravámenes, que destinan un porcentaje de los recursos gravados a actividades específicas, como es el caso del FUNDEF, que será descrito más adelante. Queda claro que la posibilidad de una ineficiencia asignativa es mayor,

sobre todo porque se aplica uniformemente a provincias y municipios, cuyos sistemas educativos poseen una diversidad muy marcada. Estos riesgos deben compensarse, en este caso, con las ventajas redistributivas del FUNDEF.

No debe crearse la ilusión de que los gravámenes son ejemplarmente cumplidos. Las exigencias de una política fiscal restrictiva o la falta de controles pueden impedir el cumplimiento de los gravámenes. En el caso de la política fiscal, el régimen inflacionario puede ocultar la reducción de los gastos, cuando éstos se hacen, sobre todo a fin de año, creando una disparidad entre los gastos nominales y los reales. En tanto el régimen de estabilidad monetaria favorece el control efectivo de los gastos, otro tipo de distorsión tiene lugar en el momento de la efectivización de los gastos, al clasificarse como gastos educativos gastos con otras finalidades. Casos como el asfaltado de la calle frente a una escuela, o el pago a funcionarios que actúan en otros sectores administrativos son muy comunes. El perfeccionamiento del control de los gastos puede lograrse mediante la especificación en la ley de los gastos aceptados como educativos, y de su control externo, por un organismo creado para eso.

El lado positivo de los gravámenes, posibilitando la continuidad de las políticas, puede ejemplificarse con las organizaciones responsables por la enseñanza técnica en países como Colombia, Chile o Brasil, financiadas con recursos recaudados por medio de una alícuota que incide sobre la nómina salarial de las empresas. En estos casos, la garantía de los recursos fue uno de los pilares que permitieron una actuación bien evaluada durante décadas.

En lo que atañe a la eficiencia social de los gastos educativos, los indicadores agregados no son suficientes para dar una respuesta clara, ya sea porque las tasas de retorno reflejan las inversiones educativas hechas en el pasado, o porque incluso siendo la educación prioritaria, los gastos pueden no ser eficientes por no reflejar las mejores alternativas posibles o por aten-

der a presiones originadas en vicios políticos, como el clientelismo.<sup>4</sup> En el primer caso, los gastos podrían ir a otros niveles o modalidades, a otras regiones o localidades y, algo muy usual, a una combinación de insumos socialmente más productiva en la escuela. El clientelismo puede darse en el nombramiento de personas con fines políticos, en los contratos de adquisición de bienes o de construcción de escuelas o en varias otras situaciones donde las decisiones privilegian los beneficios privados, en perjuicio de la eficiencia social.

Por estos motivos, es importante entender de qué manera los recursos presupuestarios son finalmente distribuidos a las unidades ejecutoras de los gastos educativos. Tres temas deben ser abordados para una mejor comprensión de este asunto: el impacto de la descentralización, la naturaleza de las transferencias educativas y el papel redistributivo de los fondos. También, dada la persistencia del régimen inflacionario durante décadas, no se puede olvidar su impacto en la asignación de los recursos.

Existe una tendencia clara, en los últimos años, a descentralizar los gastos educativos. La descentralización ocurre dentro de un nivel gubernamental, siendo conocida como desconcentración, o entre niveles educativos, como la Unión y las provincias. El debate sobre las consecuencias de la descentralización en términos de eficiencia y equidad no es suficientemente concluyente. La descentralización de los gastos educativos debe ser benéfica porque las unidades descentralizadas están más próximas de las escuelas y sus beneficiarios. Pueden así disponer de información más precisa y más reciente, y sus acciones están menos sujetas al atraso. Además, están más expuestas a las presiones de las elecciones. Pero estos argumentos están lejos de ser unánimes. Para muchos, el poder local puede tener menos contrapeso que un poder jerárquicamente superior. A su

<sup>4</sup> Debe observarse que las tasas de retorno no consideran las externalidades y las ganancias de consumo, subestimando así el beneficio social.

vez, la diferente manera de recaudar tributos de los municipios perjudica la equidad de los gastos.

En el caso de la desconcentración, sólo una parte de los gastos educativos es transferida a las unidades ejecutoras, generalmente las escuelas. Los gastos en personal generalmente siguen siendo responsabilidad de la unidad central. Cabe a la escuela la adquisición de materiales de consumo y, a veces, el pago de gastos de mantenimiento y de otros gastos como, por ejemplo, servicios de electricidad, teléfono y agua. Los ingresos recibidos por los establecimientos se reservan para estas situaciones. Los gastos en personal, que exceden el 80% del costo unitario, quedan poco sujetos a una política que evite desperdicios en la asignación de profesores, pues el profesor excedente no es visto como un costo por la escuela y sí como una rueda de auxilio, a ser empleada en casos de emergencia.

Cuando la descentralización tiene lugar entre niveles gubernamentales conduce a las transferencias de recursos. Las transferencias educativas pueden ser en bienes, como materiales didácticos, o en dinero. En este último caso, se adoptan diferentes procedimientos, como transferencias en bloque o programas, transferencias a través de proyectos, transferencias con exigencia de contraprestaciones y transferencias específicas, vinculadas a una finalidad.

Se debe reconocer que, siendo las transferencias educativas recursos complementarios, es difícil imponer políticas de gasto pues siempre existe la posibilidad de mover recursos propios hacia otras finalidades. Como el dinero es de libre disponibilidad, vale decir, no está marcado, es difícil evitar que el gobierno receptor altere sus gastos y, de este modo, sustituya los recursos propios con los recursos transferidos cuando así lo quiera. Esta razón se alía al argumento de ineficiencia probable de la rigidez asignativa para sugerir que se eviten las transferencias vinculadas a través de proyectos.

Las transferencias con contraprestación crean una exi-

gencia a sus receptores, o sea, los recursos para la finalidad prevista dejan de tener un costo cero. En este sentido, señalan un compromiso del gobierno local con los objetivos del gasto. El porcentaje de la contraprestación puede fijarse de acuerdo con la importancia del objetivo del programa y con la situación financiera del gobierno beneficiario. Estas ventajas de las transferencias con contraprestación deben sopesarse por los usuales atrasos en proyectos a causa de la incapacidad de ejecución financiera de la contraprestación.

El monto de las transferencias para provincias y municipios puede adoptar criterios redistributivos, como el inverso a la renta per cápita. Esta función redistributiva es importante para atenuar los efectos sobre los gastos educativos con disparidades regionales. Sin embargo, es generalmente insuficiente, dado el monto transferido y las necesidades de las regiones más pobres. En la actualidad se busca un mecanismo que tenga un impacto redistributivo más profundo.

Cada vez más se estudian fórmulas para la transferencia de recursos directamente a las escuelas. Una discusión sobre la naturaleza de estas fórmulas, que abarca sus funciones, criterios y componentes puede verse en Levacic y Ross (1999). La ventaja de estas fórmulas es que pueden focalizar los gastos, diferenciando su valor per cápita según las características de los alumnos o las necesidades de la escuela. Son frecuentemente considerados indicadores de estudiantes cuya educación requiere gastos adicionales, como la educación especial y la atención de alumnos socialmente desfavorecidos, de gastos para mejorar el currículo y las necesidades de manutención y ampliación del edificio escolar. Puede haber también fórmulas que consideren las necesidades de las escuelas, aun cuando los receptores de la ayuda sean la autoridad local, generalmente el municipio, y que reflejen el hecho de que recursos provenientes de diferentes niveles gubernamentales son usados para un mismo fin (ver, por ejemplo, Kemmerer, 1997).

En Brasil, donde coexisten escuelas provinciales y municipales y donde las provincias no ejercen un papel activo en la reducción de las diferencias entre escuelas municipales de diferentes municipios, fue creado un Fondo, conocido como FUNDEF, para ejercer este papel de manera automática. El FUNDEF actúa sólo en el caso de las matrículas regulares de enseñanza elemental, no tomando a su cargo la educación infantil, la enseñanza media, y la enseñanza de jóvenes y adultos (para alumnos fuera de la franja de edad aceptada). El Fondo está constituido sobre todo con una subvinculación del impuesto provincial de ventas. La provincia y los municipios que lo integran destinan un 15 % de la parte que les corresponde de la recaudación prevista de este impuesto para constituir un fondo contable. La división del Fondo entre sus participantes se hace de acuerdo con la proporción de matrículas de cada uno dentro de la matrícula total. De este modo, el Fondo asegura, para estos recursos, una división ecuánime. Municipios que invertían poco en la enseñanza elemental son donantes de recursos al Fondo; aquéllos con gran número de alumnos o más pobres son sus beneficiarios (Ver Souza e Abreu, 1997).

El FUNDEF realiza, además de la redistribución intraprovincial de recursos educativos, una redistribución interprovincial, a través de la complementación de la Unión con las provincias cuyo costo por alumno, definido por el Fondo, se sitúe debajo del promedio nacional. Así, el papel de la Unión es garantizar un peldaño mínimo de costo por alumno igual al promedio nacional. No queda duda de que el FUNDEF está corrigiendo desequilibrios notorios tanto regionales como dentro de una provincia, en la oferta de vacantes en la enseñanza elemental de la provincia y de municipios, y en la diferencia de gastos por alumno entre municipios ricos y pobres. También está favoreciendo cambios institucionales relativos al control de los gastos educativos, al crear el Conselho de Acompanhamento e Controle Social (Consejo de Acompañamiento y Control Social) del FUNDEF, que

actúa fiscalizando el empleo de los recursos del Fondo en cada municipio. Como cada municipio debe formar el Consejo con representantes de su comunidad, se espera que la creación de estas instancias favorezca una mayor eficiencia social de los gastos educativos.

Sin embargo, estando constituido por una subvinculación, el Fondo da señales de una rigidez distributiva, perjudicando los gastos en la enseñanza media y la educación infantil. Al contrario de la enseñanza elemental, que ya universalizó su acceso, estos dos niveles educativos tienen bajas tasas de escolarización y sufren una presión mayor para su expansión. Esta tensión entre subvinculaciones y prioridades percibidas tendrá que reordenarse. Por el momento, el gobierno federal se rehúsa a rever la fórmula del FUNDEF, aunque está ampliando las partidas destinadas a la enseñanza media.

La inflación es considerada normalmente por sus consecuencias al desarticular los gastos educativos. Pero también puede tener un impacto distributivo importante, al alterar los recursos destinados a los niveles de enseñanza, como queda ejemplificado por el caso brasileño. Mientras las provincias y municipios, responsables por la educación básica, dependían sobre todo de la recaudación tributaria para financiar sus gastos (las provincias también recurrían a los bancos provinciales), la Unión presentaba déficits elevados, financiados con los títulos públicos federales y la emisión de moneda. Con la persistencia de altas tasas inflacionarias, la emisión de moneda generaba una ganancia significativa a la Unión, representada por el impuesto inflacionario.

Con su posibilidad de endeudamiento limitada, las provincias tenían que disminuir sus gastos. Los gastos por construcción de escuelas y capacitación de profesores pueden prorrogarse fácilmente, reducirse o cancelarse, pues raramente representan obligaciones contractuales. En cuanto a los gastos en personal, recurrentes y previsibles, tenían límites para ser pos-

tergados o reducidos. Pero incluso así, las pérdidas salariales, fruto de las reglas imperfectas de indexación salarial y de la introducción de choques heterodoxos que, al cambiar las reglas, reducían reajustes debidos, llegaron a representar 3/4 del salario real vigente en 1980 de los profesores provinciales.

Los docentes de las universidades federales no sufrieron pérdidas salariales significativas permanentes, ni cortes operativos profundos. La situación se invierte luego del Plan Real. La lenta recomposición salarial de los profesores provinciales y la expansión acentuada de las matrículas en la educación básica contrasta con una situación de penuria de las universidades federales y de pérdidas en el salario real de sus docentes. La contracción fiscal del gobierno federal repercute mucho, tanto en los gastos operativos como en el casi congelamiento de la nómina de pagos.

#### 4. Determinantes y consecuencias de los gastos familiares y gastos públicos

Los gastos familiares y públicos son las dos principales fuentes de financiamiento de la educación. Los gastos familiares pueden existir incluso cuando los alumnos frecuentan la escuela pública y, en este caso, corresponden sobre todo a compra de libros y material didáctico y a gastos en transporte. Cuando la escuela es particular, obviamente, los gastos incluyen los costos de los servicios educativos.

Existen tres razones para que una escuela particular sea preferida a una pública y así la familia deje de recibir un subsidio educativo. La primera responde a la calidad de la enseñanza, percibida como superior en las escuelas particulares. La segunda, que muchas veces aparece combinada con la primera, revela la preferencia por un tipo de educación, como la enseñanza

religiosa u otra que obedezca a determinados principios educativos. Finalmente, puede haber razones como la falta de vacantes en escuelas públicas próximas o un ambiente negativo en una escuela pública, influido por un tipo de clientela o por una dirección débil.

En los dos primeros casos, son decisiones tomadas por la clase media, que rechaza la escuela pública, aun la de mejor calidad. En el último caso, si la escuela pública fuese más atractiva sería la elegida. Estos argumentos sugieren que la demanda por una escuela particular es muy poco elástica para precios elevados y se va volviendo más flexible con la caída de los precios. Por otra parte, la elasticidad-renta de los gastos familiares en educación es de cerca del 1,5 y el porcentaje de estos gastos en la renta familiar varía entre el 2% y el 7%. Esto sugiere una fuerte demanda por la calidad de la enseñanza y por el acceso a la información. Aún más, la participación de los gastos familiares en educación en el PBI es creciente, reflejando su elasticidad-renta promedio. La inclusión en estos gastos de desembolsos en enseñanza de lenguas extranjeras, clases de computación y otras actividades extracurriculares acentúa esta conclusión.

La misma afirmación no puede concluirse de los gastos públicos, ya que las restricciones a la ampliación de la carga tributaria y a una proporción mayor de estos gastos encuentran serias resistencias. Este crecimiento diferenciado de los gastos familiares y públicos frente a las desigualdades sociales y de renta, sugiere que el Estado debe ampliar los subsidios en educación básica, inclusive favoreciendo, en términos per cápita, a los alumnos más necesitados y focalizando mejor los subsidios en la enseñanza superior.

Informaciones sobre Perú permiten confirmar datos que revelan un patrón semejante al de otros países: a) incluso en las escuelas públicas, los gastos familiares son importantes, representando cerca del 30% de los gastos totales en la educación básica; b) para cada nivel de enseñanza, los gastos totales (fami-

lia y gobierno) en la enseñanza pública son menores que los gastos familiares en la enseñanza particular, con la excepción del nivel universitario, y c) representando a los departamentos con indicadores de pobreza, se observa una relación inversa entre estos departamentos y los gastos públicos y los gastos familiares por alumno, tanto para la educación básica como para la enseñanza superior. O sea, en los departamentos donde la pobreza es mayor, los gastos educativos son menores (ver Saavedra y Melzi, 1999)

El costo de la enseñanza particular, en ausencia de subsidios o donaciones, recae íntegramente sobre el alumno. Los subsidios pueden ser de dos tipos. En el primer caso, las escuelas reciben recursos del gobierno, directamente o a través de *vouchers*. Generalmente, el monto recibido está estrechamente ligado al grado de reglamentación que el gobierno ejerce sobre las actividades de enseñanza particular: cuanto mayor la reglamentación, mayores los subsidios. El segundo tipo de incentivo beneficia al alumno a través de deducciones de parte de los gastos educativos del impuesto de renta a pagar. Los subsidios reducen el precio de la enseñanza particular, sea directamente, pudiendo tornarse innecesario o cero, sea indirectamente, a través de la reducción de la obligación fiscal.

Es importante, si bien difícil, comparar la incidencia de estos subsidios con los representados por la enseñanza pública gratuita. Debe reconocerse que el impacto de los subsidios puede actuar de manera diferente. Si una familia está dispuesta a invertir en educación y el subsidio no cambia la naturaleza de esta decisión, representa un agregado a la renta existente. Si el niño quedase imposibilitado de frecuentar la escuela pública, el subsidio representa el acceso a la escuela y un aumento de renta futura, en el momento de su ingreso al mercado de trabajo.

Existen también casos, como el programa Beca-Escuela, que se está difundiendo en Brasil, en el cual los subsidios cu-

bren la renta sacrificada. Alumnos provenientes de familias de escasos recursos reciben cerca de 50,00 R\$ mensuales (equivalentes a 25,00 US\$) a condición de no faltar a clase y resultar promovidos a fin de año. El gobierno federal y varios municipios ya están ofreciendo esta ayuda, que representa al mismo tiempo una renta complementaria para la familia y perspectivas de empleo mejor para el alumno.

Es posible distribuir los subsidios educativos según tipos de renta y compararlos con los impuestos pagados. Varios estudios indican que los impuestos son regresivos. ¿Serán los subsidios educativos proporcionados por la enseñanza pública también regresivos? Aparentemente sí, en virtud de la selectividad del proceso educativo y de los costos crecientes de los niveles educativos.<sup>5</sup> La selectividad hace que los alumnos de clases de renta baja sean, proporcionalmente, menos en los niveles de enseñanza más elevados. Los subsidios, representados por el costo unitario, aumentan en niveles educativos más elevados. En consecuencia, los subsidios son regresivos.

El cuadro puede alterarse cuando se utilizan fórmulas para la educación básica que favorecen a los alumnos más necesitados y proponen discriminación positiva de los subsidios en la enseñanza superior. Claro está que la distribución de los subsidios también está influida por la oferta de vacantes en las escuelas particulares y por el número de hijos en edad escolar, entre otros factores. El propio valor del subsidio está influido por la institución pública que presenta una gran diversidad de costos unitarios, revelando así una heterogeneidad importante.

La equidad, un criterio importante para la evaluación de los subsidios educativos, puede ser considerada en sus diversas dimensiones: clases de renta, regiones, etnias, etc. Cualquiera sea el ángulo de análisis, las constataciones sugieren que los

<sup>5</sup> Un estudio de este tipo es el de Selowsky, 1979.

gastos públicos afectan de manera desigual a aquéllos que deberían recibir un tratamiento más homogéneo. Por ejemplo, escuelas rurales o de la periferia urbana reciben menos recursos que las escuelas situadas en los barrios residenciales de clase media.

Esta diferencia repercute negativamente en las oportunidades de la población más pobre de progresar en el sistema educativo y de usufructuar los subsidios educativos proporcionados por las universidades públicas. Y es acentuada por las estrategias de las clases de mayor renta para utilizar una combinación de instituciones públicas y particulares que maximice las oportunidades del alumno de tener acceso a las carreras más atractivas y, al mismo tiempo, le permita recibir abultados subsidios. No nos cabe aquí discutir políticas para la enseñanza superior. Solamente señalamos que las instituciones particulares de enseñanza, aun sin ser subsidiadas, probablemente acentúan las desigualdades en la distribución de los subsidios a la educación pública.

Otra óptica en la discusión de los gastos públicos es la de su eficiencia social. Se sabe que la eficiencia social alcanza, con frecuencia, patrones inaceptables. Tanto la corrupción como las decisiones equivocadas o influidas políticamente llevan a la ineficiencia, aunque en la práctica esta distinción es muy difícil de hacer.

La interferencia política en los procesos educativos, un reflejo del clientelismo en sus varias manifestaciones, puede afectar la gestión de los contratos, la designación de los directores de escuelas, la reubicación de profesores y la designación de cargos en la administración central. Por ejemplo, la moneda política del clientelismo es el intercambio de favores. Los estímulos para la realización de este intercambio son las ganancias privadas que, de otro modo, no ocurrirían. La superfacturación de los contratos es una manera de generar ganancias excesivas, que podrán ser redistribuidas usando criterios políticos. Estos

hechos disminuirán sólo cuando haya controles de presupuesto más rígidos.

La inflación desarticula la ejecución presupuestaria, al provocar atrasos y cortes en los gastos. Pero, además, termina provocando una caída en los gastos reales, sea por las pérdidas en la recaudación, consecuencia de la parálisis económica y de la indexación imperfecta de los tributos, sea por los intereses reales elevados exigidos por los acreedores de la deuda pública. Frecuentemente, son interrumpidos programas y los salarios no obtienen los reajustes debidos. En estos casos, las frecuentes huelgas acentúan las repercusiones del descontento de los profesores en el trabajo escolar. Claramente, las consecuencias indeseables son múltiples. El contraste entre la fuerte expansión de las matrículas tras el Plan Real en Brasil y su virtual parálisis en la década anterior puede ser, en grado significativo, atribuido a ganancias de eficiencia distributiva consecuencia de la estabilidad monetaria.

Una de las ventajas del retorno a la estabilidad monetaria es la posibilidad de tener mayor transparencia en los gastos y efectuar un mayor control de los costos. Sin embargo, todavía queda mucho por hacer con relación a los costos. Es rara la existencia de centros de costos, unidades que pueden ser escuelas o centros administrativos donde se relevan los diferentes costos.

Los costos de personal, muchas veces altos, ilustran una situación muy común. Las escuelas no tienen el estímulo para reducir los gastos en personal porque la hoja de pagos es responsabilidad de las secretarías de Educación. Por el contrario, les interesa mantener un número excesivo de profesores porque saben que, en caso de pedidos de licencia o jubilación, o de faltas, tendrán profesores sustitutos. Es decir, mantener profesores ociosos es una decisión racional dado el sistema de colocación de profesores y el hecho de que la pérdida de estos profesores sólo trae desventajas al funcionamiento de la escuela. Transformar las escuelas en centros de costos y ofrecer ventajas monetarias a las

que consigan eliminar gastos innecesarios que mejoren la eficiencia de los gastos parece ser un camino promisorio.

En otra dirección, los cambios ya comenzaron, y con resultados positivos. Se trata de la introducción de la evaluación de sistemas educativos y de programas y de sus repercusiones en las decisiones educativas. Antes, la gestión educativa no se confrontaba con sus resultados, dándose una endogenia burocrática donde las decisiones se tomaban en base a informaciones precarias y sin canales adecuados para las presiones sociales. Se premiaban más los ritos que las innovaciones. La introducción de la evaluación de sistemas educativos, centrada en el desempeño de los alumnos y en los factores capaces de explicarlos, pone de relieve los resultados del proceso de enseñanza-aprendizaje. Esto se dio en forma conjunta con la descentralización que ha tenido lugar, que amplió la autonomía de la escuela y es responsable por un cambio en la gestión educativa, que se refleja en la reducción de los controles burocráticos y, consecuentemente, en la ampliación de los controles sociales. También cambia el énfasis cuando la preocupación no es tanto con los medios utilizados y sí más con los resultados alcanzados.

La participación de la comunidad en órganos colegiados de la escuela y la mayor proximidad entre los electores y los responsables por la gestión educativa reducen los controles burocráticos. La evaluación de los sistemas actúa en el mismo sentido, por constituirse en un control externo y desarticular su ámbito hacia los resultados. Los controles burocráticos se distinguen por la atención a la formalidad de los procedimientos, por las relaciones jerárquicas y por la preocupación dominante frente a los insumos. Por lo tanto, la eficiencia, entendida como una relación entre fines y medios, casi no era tomada en cuenta.

## 5. Elección, incentivos y educación pública

Existen propuestas más radicales que las de proveer mayor autonomía a las escuelas con el propósito de cambiar la naturaleza de la gestión pública. Estas propuestas están ligadas a la organización de estas escuelas y a la forma de su financiamiento y tienen como objetivo ampliar la elección de los alumnos, junto con la introducción de nuevas formas de competencia.<sup>6</sup> Tradicionalmente, los profesores de la escuela pública son seleccionados, contratados y pagados por el gobierno. El ejercicio de la política de personal, la dependencia de la escuela de normas definidas en una instancia superior, capaces de integrarla en un sistema público y de garantizar una uniformidad, y el ejercicio del control sobre la dirección son los canales a través de los cuales queda mínimamente asegurada la gestión pública. De este modo, el gobierno ejerce un control sobre los profesores y demás empleados y es capaz de definir normas y directivas comunes, que obedecen a sus principios y objetivos.

La autonomía desarticula el eje de muchas decisiones, pero preserva la naturaleza pública de su gestión. Cuando la decisión sobre la contratación y los salarios de los profesores pasa a ser de la escuela, se quiebra una de las características esenciales de la educación pública, que es tener mecanismos de selección y planes de carrera universales. En estos casos, las reglas son fijadas por la escuela, que dispone de poder para eso. La gestión de la escuela pasa a ser ejercida por una organización, en forma de cooperativa o de una asociación semejante.<sup>7</sup> La naturaleza pública queda reducida al financiamiento y a la regulación propia de estas escuelas.

<sup>6</sup> Argumentos en favor de la elección de las escuelas son desarrollados por Chubb y Moe, 1990.

<sup>7</sup> En los Estados Unidos, son conocidas como "charter schools". Ver Sugarman, 1999.

Por lo tanto, es necesario distinguir tres tipos de escuelas públicas: tradicionales, con autonomía y bajo contrato. Las diferencias se verifican en el financiamiento y la gestión. Las escuelas tradicionales prácticamente no reciben recursos financieros y poseen una esfera de decisión limitada. En el otro extremo, las escuelas bajo contrato efectivizan íntegramente su presupuesto, pudiendo tomar decisiones sujetas sólo a la reglamentación que les es propia y a la legislación aplicable. Las escuelas particulares también pueden ser tradicionales y sin subsidios, tradicionales y con subsidios directos, y escuelas bajo contrato.

Las escuelas bajo contrato, públicas o particulares, son financiadas a través de *vouchers*. En su versión inicial, los *vouchers* podrían ser usados en cualquier escuela particular (Friedman, 1962). El *voucher*, un subsidio recibido por la familia, puede tener un valor per capita igual para todos o ser diferenciado, beneficiando más, por ejemplo, a alumnos carenciados. Otra diferencia posible es la de permitir o no un cobro adicional de los padres en las escuelas bajo contrato. Como los alumnos pueden elegir la escuela de su preferencia, se presume que las familias bien informadas sabrán elegir las mejores escuelas. De ahí la necesidad de tener reglas que protejan a los padres menos informados y eviten la selección adversa.

Por otra parte, una mayor libertad para combinar los diferentes insumos escolares y definir salarios, asociada al estímulo de proveer una enseñanza de buena calidad, deben mejorar la gestión escolar. Cuando el financiamiento es igual a todas las escuelas bajo contrato, y éstas no pueden cobrar nada de sus alumnos, por definición está asegurada la equidad entre este grupo de escuelas. De ser necesario, es posible focalizar gastos mayores en situaciones de mayor costo, produciéndose una discriminación positiva, como cuando los alumnos son de familias pobres o pertenecientes a una etnia.

La única experiencia duradera de introducción de *voucher* en América Latina es la de Chile, iniciada en 1980. Tanto en Co-

lombia, con las escuelas secundarias, como en Brasil, en el municipio de Maringá, las experiencias duraron pocos años, aunque no se pueda atribuir al fracaso la corta supervivencia. En Chile, el sistema fue implantado en el centro de una reforma educativa, que privilegió la municipalización de las escuelas públicas y la competencia entre escuelas públicas y particulares, a través de la posibilidad de elección de los alumnos. Hubo muchos cambios a lo largo de los años, incluso la posibilidad de financiamiento compartido, o sea, el cobro de sus alumnos por las escuelas subvencionadas, aunque perdieran una parte de las subvenciones.<sup>8</sup> Sin embargo, este régimen favorece mucho a las escuelas particulares. Así, en 1997, 78% de las matrículas en escuelas particulares eran matrículas de escuelas subvencionadas y, de éstas, 65% estaban en escuelas que adoptaron el financiamiento compartido. En el caso de las matrículas de las escuelas municipales, sólo el 3% pertenecían a escuelas que adoptaron el financiamiento compartido.

En Colombia se buscó resolver la siguiente situación: las escuelas secundarias públicas estaban congestionadas y las escuelas particulares disponían de capacidad ociosa. El programa duró de 1991 a 1997. La participación de las escuelas era voluntaria y los municipios contribuían con casi un 20% de los recursos para financiar los *vouchers*. El diseño del programa garantizaba que los recursos disponibles para la escuela pública serían mantenidos. También, frente al exceso de demanda por los *vouchers*, el proceso de selección usaba el sorteo. Sólo podían participar de este proceso los alumnos de comunidades o barrios pobres, definidos previamente. El *voucher* cubría los gastos sólo de las escuelas particulares de bajo costo. Los análisis indican que sólo el 25% de los municipios participaron del programa.<sup>9</sup> En éstos, las escuelas se situaban debajo del promedio tanto en costo,

<sup>8</sup> La experiencia chilena está descrita en Prieto, 1994 y en González, 1999.

<sup>9</sup> Ver la descripción de King et al, 1999.

como en desempeño. Hubo una expansión de las matrículas, y la focalización del programa impidió que estudiantes ricos se beneficiasen con los subsidios.

En Maringá, las escuelas municipales urbanas se convirtieron en cooperativas, bajo la gestión de sus profesores, en 1991. El nuevo intendente interrumpió el programa en 1993. Aunque la corta duración de la experiencia vuelva su evaluación menos rigurosa, se constataron algunas evidencias. El costo por alumno de las escuelas cooperativas era el 40% del costo por alumno en las demás escuelas. Aunque estas escuelas sean escuelas rurales, la diferencia es bastante significativa y puede atribuirse a los esfuerzos de racionalización, especialmente en la utilización de los docentes. Los salarios en las escuelas cooperativas eran por lo menos iguales y en muchos casos más altos que en las otras escuelas. También, indicadores de participación de la comunidad favorecieron a las escuelas cooperativas (Corrêa, 1993).

Maringá ilustra la dificultad de conciliar los dos tipos de organización de las escuelas públicas, tradicional y reglamentado, pues sometidos a reglas, costos y formas de financiamiento diferentes, deberán también tener resultados diferentes. En caso de que las escuelas bajo contrato reciban un monto per capita equivalente al de las escuelas tradicionales, su mayor eficacia se convierte en más recursos para los alumnos o en ganancias apropiadas para su dirección. Al volverse más atractivas para los alumnos, pueden favorecer la expansión de escuelas semejantes, sustituyendo escuelas públicas tradicionales.

Otro asunto que con frecuencia se hace público es el de los subsidios públicos para la escuela particular. Existe una aceptación amplia de subsidios bajo la forma de reducción de impuestos que las escuelas particulares pagan, o de deducciones en impuesto de renta a las familias de una parcela de los gastos con estas escuelas. Sin embargo, cualquier ayuda directa provoca reacciones contrarias más fuertes, a pesar del argu-

mento de los defensores del subsidio de que los alumnos de las escuelas particulares pagan dos veces cuando dejan de beneficiarse con los subsidios representados por la gratuidad de la escuela pública.

Se vuelve a veces difícil distinguir entre las escuelas públicas y particulares bajo contrato. Lo importante es reconocer que el financiamiento a las escuelas genera conflictos inevitables y poco consenso, cualesquiera que sean sus reglas. Pluralismo o escuela unitaria, subsidios amplios o restringidos a las escuelas bajo contrato, reglas sobre la selección de alumnos, competencia entre escuelas con organización distinta, valor del subsidio per capita, son ejemplos de cuestiones que afectarán la organización dominante, el nivel de eficiencia y las formas de atacar desigualdades sociales.

Se reconoce que existen más objetivos que los medios del subsidio y de la reglamentación para atenderlos. Es más, el conflicto entre objetivos posibles impone la necesidad de definir prioridades y preferencias. Aunque este sea un asunto a ser definido en la esfera política y legislativa, debe quedar en claro que las formas de financiamiento tienen un fuerte impacto sobre la organización de las escuelas y sobre los efectos en las oportunidades de escolarización de los alumnos de diferentes clases sociales.

La expansión de la demanda social por educación confrontará al gobierno con la necesidad de dar respuestas. Si la escuela pública tradicional puede atender estas presiones, deberá prevalecer. Los experimentos son todavía relativamente pocos y no siempre duraderos. Por su parte, las fuerzas de los sindicatos de profesores podrán aliarse a las familias con miedo a lo nuevo y a las presiones clientelistas para evitar cambios más profundos en la organización de la escuela. Por otra parte, están los que buscan unir la posibilidad de elección a una mayor eficiencia de la escuela. En buena medida, lo que ocurra dependerá de la eficiencia y de la equidad de los mecanismos y procedi-

mientos de financiación pública y de la capacidad de las escuelas para ofrecer una educación dirigida a las exigencias de una currícula enriquecida, que proporcione los bienes culturales y las competencias exigidas por el sector moderno de la economía.

## 5. Conclusiones

En estos últimos veinte años, los estudios sobre el financiamiento de la educación en América Latina presentaron una gran diversidad temática, reflejando los cambios institucionales en la adjudicación de recursos y en la gestión de las escuelas, las restricciones fiscales enfrentadas por el gobierno y el desafío de universalizar la educación básica. Los cambios institucionales acompañaron, en gran parte, las medidas descentralizadoras que favorecieron los subniveles de gobierno (provincias y municipios) y la autonomía de la escuela. Las restricciones fiscales ocurrieron tanto en el régimen de la hiperinflación, cuando el presupuesto perdía su significado práctico de instrumento adjudicatorio de los recursos gubernamentales, como en el período de estabilización, cuando las presiones para reducir el déficit global colisionaron con el pago creciente de los intereses de la deuda pública. Sin embargo, dada la capacidad tributaria elevada, solamente el crecimiento económico podrá traer un dividendo fiscal. La ventaja de la estabilización es asegurar mayor transparencia y eficiencia al gasto social.

La evidencia indica que el esfuerzo educativo en América Latina no alcanzó el nivel de los países de la OCDE. Al mismo tiempo, la eficiencia social de los gastos está afectada por mecanismos de adjudicación deficientes, falta de incentivos y controles precarios. Los esfuerzos de descentralización y autonomía de la escuela tienen como uno de sus objetivos el de aproximar los recursos y la toma de decisiones de la escuela. En este sentido, están ocurriendo cambios importantes, que sugieren la efectivi-

dad de esta aproximación, aunque se haga necesaria una evaluación más definitiva.

Los gastos familiares deben tener un crecimiento más rápido que los gastos públicos. Como vimos, los gastos familiares pueden ser complementarios o sustitutivos del gasto público, según el alumno esté en una escuela pública o particular. Pero los subsidios (directos o indirectos) a la escuela particular alteran este cuadro. La heterogeneidad de los costos de la escuela pública, así como la elevada relación entre el costo por alumno de la enseñanza superior y el costo por alumno de la educación básica, generan una situación en la cual, dada la fuerte selectividad del proceso educativo, los subsidios educativos se tornan retroactivos. Por eso la importancia de que la política de gastos públicos considere expresamente su impacto sobre los subsidios para convertirse en un mecanismo de redistribución de oportunidades.

Preocupaciones con la gestión escolar, asociadas al principio de elección, conducen a la implementación del *voucher* en algunos casos, no siempre duraderos. Se pueden reconocer tres tipos de escuelas públicas: tradicionales, con autonomía y bajo contrato. No hay una definición clara sobre la supremacía de alguna de ellas. Se debe reconocer que la preferencia por un tipo de escuela no se decide sólo por su eficiencia: están en juego concepciones sobre la escuela pública, que para unos debe tener una naturaleza común y unitaria y para otros debe ofrecer una diversidad de opciones. Y será de la confrontación entre el desempeño de las escuelas públicas y las aspiraciones de su clientela que podrán generarse soluciones alternativas. Pero las fuerzas de la inercia y la complejidad institucional de algunas soluciones serán importantes factores de inhibición de los cambios.

## Referencias bibliográficas

- Arcia, Gustavo, Alvarez, Carola y Scobie, Tanya. (1999). O financiamento da educação e a reforma educacional: um marco para a sustentabilidade. in Bomeny, Helena M. B. org. *Financiamento da educação na América Latina*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (1978). *El problema del financiamiento de la educación en América Latina*. México.
- Brodersohn, Mario y Sanjurjo, María Ester, eds. (1978). *Financiamiento de la educación en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Corrêa, Vera Lúcia A. (1993). *Avaliação de programas educacionais: a experiência das escolas cooperativas em Maringá (PR)*. Tese de Mestrado. Rio de Janeiro: EBAP/FGV.
- Chubb, John E. y Moe, Terry M. (1990). *Politics, markets and American schools*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Friedman, Milton. (1962). The role of government in education. En *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press.
- González, Pablo. (1999). Financiamento da educação no Chile. En Bomeny, Helena M. B. org. *Financiamento da educação na América Latina*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas.
- Levacic, Rosalind y Ross, Kenneth N., Principles for designing needs-based school funding formulae. (1999) En Ross, Kenneth N. e Levacic, Rosalind, *Needs-based resource allocation in education via formula funding of schools*, Paris: IIEP/UNESCO.
- Kemmerer, Frances N., *State/local partnerships in financing basic and secondary education*. (1997).
- Kemmerer, Frances N. y Windham, Douglas N. *Incentives analysis and individual decision making in the planning of education*, Paris: IIEP/UNESCO.
- King, Elizabeth M., Orazem, Peter F. y Wohlgemuth, Darin. (1999) Central mandates and local initiatives: the Colombian education voucher program. *The World Bank Economic Review*, vol.13 n.3 setembro. p.443-65.
- Prieto, Ivan N. El caso de Chile. (1994) En Faustor, Carlos N.M. *Descentralización y planificación de la educación: experiencias recientes en países de América Latina*. Paris:IIEP. Informe de Investigación nº 102.

Saavedra, Jaime y Melzi, Roberto. (1999). Financiamento da educação no Perú. En Bomeny, Helena M. B. org. *Financiamento da Educação na América Latina*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas.

Selowsky, Marcelo. (1979) *Who benefits from government expenditure? A case study of Colombia*. New York: Oxford University Press.

Souza, Alberto M. y Abreu, Marly C. (1997) O nó górdio e a ponte de safe-na. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. V. 13 n.1. jan./jun. p.19-38.

Sugarman, Stephen, D. (1999) School choice and public funding. in Sugarman, Stephen, D. y Kemerer, Frank R. eds. *School choice and social controversy. politics, policy and law*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.

Comentarios a:  
FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION  
EN AMERICA LATINA: LECCIONES DE LA  
EXPERIENCIA, de A. de Mello e Souza

Por Ricardo Carciofi

El trabajo de Alberto de Mello e Souza (AMS) intenta resumir las lecciones de las experiencias sobre el financiamiento de la educación en América Latina en los últimos 20 años, y elige para ello los siguientes cuatro ejes temáticos: la eficiencia macro de los niveles de gastos públicos asignados a la educación, el papel de la descentralización, la complementariedad entre el gasto privado de las familias y el presupuesto público y, finalmente, los aspectos de naturaleza más bien microeconómica referidos al papel de la escuela en el uso de los recursos.

Mi opinión es coincidente con la del autor. Considero que son esos los temas que, de una u otra forma, han sido motivo del debate académico y los que han concentrado la preocupación en el diseño de las políticas públicas en educación de la región. Partiendo de esta coincidencia con el trabajo presentado, deseo focalizar mi comentario en dos aspectos principales. En primer lugar, habré de señalar lo que el autor denomina elementos de contexto, esto es, condiciones de marco que definen los límites y condiciones en que se desarrolla la asignación de recursos públicos en educación. Y, en segundo lugar, al identificar estos elementos del marco, ahondaré en algunos puntos específicos de los cuatro ejes temáticos señalados. En ambos aspectos, mi intención es referirme a la experiencia pasada, pero teniendo en cuenta las lecciones y desafíos que se desprenden de ellas con relación a la tarea futura que debe ser cumplida por los sistemas educacionales en la región. Al recorrer las cuestiones señaladas

plantaré algunas diferencias de matices y enfoques respecto de la lectura que expone el trabajo leído.

Comencemos entonces por el contexto. AMS identifica dos cambios esenciales en los últimos años: la adopción, por parte de casi todos los países de la región, de un régimen macroeconómico caracterizado por la estabilidad de precios, y la necesidad de confrontar mayores demandas asociadas a los cambios en el mercado de trabajo. Respecto del primero, podría agregarse también, de modo más general, que los instrumentos básicos de las políticas macro –fiscal, monetaria y cambiaria– se manejan hoy con objetivos de crecimiento, balanza de pagos y estabilidad. Las transformaciones de la economía internacional y las propias modificaciones del panorama interno explican el consenso respecto del uso de tales instrumentos en países de estructuras económicas muy diferentes y con situaciones políticas marcadamente divergentes. Este, creo, es un dato relevante como punto de partida del análisis, no sólo porque ha sido un cambio que aconteció básicamente en los noventa, sino porque además, en mi opinión, esta situación está definitivamente instalada en los países de la región.

Respecto de las demandas planteadas por el mercado de trabajo, opino que el panorama es menos homogéneo. No niego el hecho de la adopción e introducción de nuevas tecnologías a lo largo y ancho de la región. Sin embargo, me parece que la magnitud de los impactos ha sido desigual, porque la estructura del empleo y el dinamismo de la actividad productiva han presentado enormes variaciones en la región. Es más, los cambios estructurales que se han producido están lejos de estar sedimentados, por lo cual, muy probablemente, seguiremos asistiendo a profundas mudanzas en la consolidación de actividades dinámicas, eliminación de sectores atrasados con sus secuelas de expulsión de mano de obra y, consecuentemente, con la necesidad de actualizar la formación y capacitación de los recursos humanos.

Sin embargo, cualquier intento de derivar lecciones útiles para las políticas de financiamiento educativo debe reparar en otros elementos de contexto que se han insinuado en estos últimos años y que, según creo, habrán de profundizarse aceleradamente en los próximos. Me refiero, en primer lugar, al fenómeno de la integración, apertura comercial y la importancia creciente de los flujos de inversiones. La integración regional –los ejemplos relevantes son NAFTA, Mercosur, las preferencias comerciales de USA hacia los países del Caribe y, finalmente, el ALCA– ha cambiado la anatomía y dinámica de funcionamiento de muchas de las economías de América Latina y el Caribe. México es quizás el caso más extremo. El NAFTA ha provocado allí enormes repercusiones sobre la radicación de inversiones, incorporación de tecnología, movimientos migratorios y dinamismo productivo. Seguramente asistiremos también a cambios muy rápidos en la región del Caribe. Y, pese a las dificultades conocidas, la construcción del Mercosur habrá de seguir un camino ascendente. Asimismo, en los próximos años veremos varios países aproximándose al ALCA. Estos fenómenos de integración tienen consecuencias decisivas sobre el comercio, los flujos y radicaciones de capital y, por ende, sobre el funcionamiento de los mercados de trabajo. Mi punto central es que si pensamos en el mediano plazo, y en un horizonte habitual para enmarcar el diseño de las políticas educativas y su adecuado financiamiento, es conveniente tomar adecuada nota del fenómeno de la integración y prepararse a convivir con él.

El segundo dato de contexto, el cual considero que AMS debería haber planteado con mayor énfasis, es el problema de la pobreza y la distribución del ingreso de la región. El continente latinoamericano sigue marcado por elevados índices de pobreza y está primero en el ranking de desigualdad distributiva. Todo esto, a pesar del elevado crecimiento de la pasada década y también a pesar de las profundas reformas estructurales que atravesaron la mayoría de los países. Este segundo punto se vincu-

la al primero. Si al panorama preexistente de elevada desigualdad le acompañamos, tal como mencionamos anteriormente, otro de mayor integración y apertura comercial, el pronóstico más seguro es que, en ausencia de políticas públicas muy activas dirigidas a atacar las raíces del problema –y la distribución de los gastos educativos es sin duda uno de ellos, tal como se señala en el trabajo– no tendremos reducciones significativas de la desigualdad.

Frente a este panorama, corresponde preguntarnos ahora cuál de los cuatro ejes que nos propone AMS nos parece más relevante a la hora de pensar en diseños de políticas de financiamiento educativo. Respecto del primero, las relaciones agregadas, macro, entre Gasto Educativo y PBI, entendemos que las mismas han perdido, y seguirán perdiendo, valor como instrumento de política. Finalmente, pueden ser un indicador de control para saber dónde nos encontramos parados, pero poco útil a la hora de la toma de decisiones. Y la razón se vincula con el segundo de los ejes mencionados por AMS: la descentralización. Creo que esta sí es una dimensión ya consolidada en varios de los sistemas fiscales de la región, la cual está parcialmente vinculada a los aspectos de convergencia macroeconómica que señalaba al principio. Mi apreciación es que la descentralización fiscal habrá de consolidarse, aun en países que poseen estructuras relativamente centralizadas de gasto y tributación. Los primeros pasos, sin dudas, ya se han dado. El problema que tenemos por delante es doble. Es necesario perfeccionar los mecanismos y estructuras que establecen las facultades y responsabilidades de gasto de cada nivel de gobierno y, lo que es enormemente más complejo, cómo se establecen mecanismos de redistribución de recursos fiscales entre regiones (estados, provincias, municipios) ricas y pobres. Y, especialmente, cómo se organiza tal redistribución de ingresos impositivos sin perder los incentivos básicos inherentes al proceso de descentralización: ubicar las responsabilidades de gastos próximas a las ju-

risdicciones que tienen responsabilidad por la tributación. Ahora bien, los países de América Latina tienen una dificultad básica para acometer dicho proceso. Más allá de los complejos asuntos de diseño institucional y político que es necesario resolver, el dato que hemos señalado de la desigualdad distributiva se corresponde, como es obvio, con la desigualdad regional. Luego, es necesario que los mecanismos de compensación y subsidio de las regiones ricas a las regiones pobres funcionen eficazmente. De otra manera, tal como lo enseñan los teoremas de descentralización fiscal, la delegación y desconcentración de responsabilidades podrá resultar eficaz pero no por ello se resuelve el problema de la equidad. Y, en esto, creo que el caso de Estados Unidos, donde las escuelas se financian con impuestos locales, es una muestra clara de los problemas que despierta en una sociedad rica pero que todavía no ha podido vencer las enormes diferencias en un acceso igualitario a escuelas de calidad similar. Luego, si las responsabilidades en materia de gestión y financiamiento de las escuelas se encuentran en niveles inferiores de gobierno –municipios, por ejemplo– es necesario arbitrar mecanismos eficaces de tributación al nivel local y, a su vez, de distribución de subsidios entre jurisdicciones. En caso contrario, la dispersión de calidad del sistema educativo tenderá a aumentar. En estos planos, es necesario invertir mayores esfuerzos dirigidos a fortalecer las capacidades de administración y financiamiento de los sistemas locales de educación. Se planteaba una necesidad dramática de perfeccionar nuestros sistemas fiscales y, especialmente, la capacidad de los ministerios nacionales de educación para que, con el apoyo estadístico e instrumental apropiado, puedan dar lugar a un sistema de transferencias compensatorias.

Yendo a los dos últimos ejes que nos propone AMS –la distribución de los subsidios y su papel complementario de los gastos privados de las familias y, luego, la eficiencia microeconómica de las escuelas–, mi opinión es que están íntimamente

ligados a lo antes mencionado. América Latina no tiene mayormente un problema de cobertura y extensión de la red. Los países enfrentan, invariablemente, una fuerte heterogeneidad de calidades y dificultades de retención en el sistema a los estudiantes de familias pobres y de baja renta. Las políticas públicas y, en particular, el gasto público, deben ser dirigidas selectiva y prioritariamente a estos segmentos. Los sistemas fiscales que comentamos anteriormente son una primera aproximación a esta solución. Pero la aplicación efectiva de estas políticas es una arquitectura que corresponde a la administración de los sistemas educativos: son éstos los que deben hacer uso, al nivel de gobierno que corresponda, de instrumentos y programas efectivos de manera que los recursos se orienten a quienes más lo necesitan. AMS describe el caso del FUNDEF o la Bolsa-escola para el caso de Brasil. Desconozco la eficacia de estos mecanismos, pero lo cierto es que se requiere de manera urgente invertir en la construcción de esquemas de esta naturaleza. Y el objetivo debe ser uno y claro: asignación selectiva de los subsidios, esto es, del gasto público, favoreciendo una distribución equitativa del mismo.

En cuanto a la disponibilidad para invertir en educación de mayor calidad por parte de las familias de ingreso medio y alto, el panorama indica que ésta irá en aumento: parece la respuesta natural a una situación de elevada desigualdad distributiva y diversificación laboral producto del mayor dinamismo tecnológico. El factor clave aquí consiste en captar, mediante el instrumento tributario que se juzgue más apto en cada contexto, una parte de esta mayor disponibilidad de pago y efectuar transferencias hacia los grupos más necesitados a través de una mejor calidad de la educación que reciben.

Finalmente, en cuanto a la autonomía de la escuela respecto de la asignación de recursos económicos, mi opinión es que todavía estamos bastante lejos de la posibilidad de hacer progresos significativos en esta materia. Nuestra descentraliza-

ción es, por las razones que mencioné, muy imperfecta, y la posibilidad de ser plasmada a nivel del establecimiento escolar no está próxima. Ello no quiere decir que no corresponda estimular un mayor compromiso y participación de la comunidad en las decisiones de la escuela, lo cual significa diversos canales de acción incluyendo el aporte de recursos. Pero no debe olvidarse que el desempeño efectivo de un manejo y descentralización eficaz a nivel de establecimiento requiere, esencialmente, una capacitación equivalente del personal directivo y docente para este manejo más autónomo. Es por ello que, al respecto, deben desarrollarse reformas paralelas en la formación docente y en la delegación de facultades para la administración de recursos por parte de las escuelas.

En suma, en el contexto que va a enfrentar la mayor parte de los países de la región en un futuro próximo, la educación adquirirá un papel central para moderar la tradicional desigualdad distributiva. La equidad en el acceso a una educación de calidad es una tarea central de todas las políticas públicas. La administración de los sistemas educativos y el diseño de los sistemas fiscales tienen mucho para contribuir a una tarea que, desde todos los ángulos que se la analice, comprende una ambiciosa agenda de trabajo.

# EQUIDAD EN LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS EN EDUCACIÓN

Ignacio Llamas Huitrón

En este trabajo se definen y analizan los conceptos de equidad e igualdad de oportunidades en la educación. Se establece que es posible medir los logros en la política educativa cuando es orientada por estos valores. La aplicación de los conceptos se ejemplifica con el caso del sistema educativo mexicano. También se definen y utilizan los conceptos de eficiencia interna y externa en la asignación de recursos, y se analiza el posible conflicto entre las metas de equidad y eficiencia en la asignación de recursos educativos.

## I. Equidad e igualdad de oportunidades

### I.1 Igualdad y equidad

El concepto de igualdad describe una meta social en la cual se establece que las personas o grupos de personas se deben tratar en forma igual o desigual; por lo tanto, implica normas de distribución de beneficios y costos. Por lo general, la distribución y el grado de igualdad alcanzada se pueden constatar empíricamente. Según las metas establecidas, las reglas o políticas de distribución se pueden aplicar para alcanzar distintos tipos de igualdad: de recursos, de oportunidades o de resultados. Dependiendo de la meta elegida se puede juzgar si las reglas de distribución son las adecuadas o si se han aplicado correctamente (Llamas y Garro 1999, p.178); además, se puede juzgar si determinados grupos sociales o personas han sido tratados con igualdad o desigualdad.

Para determinar qué se quiere igualar, hay que preguntarse para qué se quiere igualar y cómo se quiere igualar; es decir, tomar en cuenta las restricciones impuestas por los derechos, el bienestar o la libertad de decidir de las personas involucradas (Hausman y McPherson 1996, cap.10). En efecto, sin el para qué y el cómo, un planteamiento de igualdad puede llevar a una supresión de las supuestas irregularidades y de las idiosincrasias difícilmente justificable desde el punto de vista moral. Entender el por qué es moralmente importante pues ayuda a distinguir por qué ciertas desigualdades resultan inaceptables mientras que otras son permisibles.

La equidad es un concepto más amplio que el de igualdad. La distribución igualitaria de un beneficio o costo puede resultar inequitativa; por ejemplo, una nota igual a todos los estudiantes independientemente del esfuerzo personal parece un hecho injusto. Pero en ausencia de una buena razón moral para una distribución desigual, la equidad requiere igualdad. Por ejemplo, si consideramos a los niños con igual potencial de talento, resulta injusto o inequitativo que difieran radicalmente las trayectorias de vida según sus padres sean ricos o pobres. En especial, las desigualdades educativas resultan inequitativas porque a algunos se les niega el acceso a una herencia de civilización que otros gozan. Por lo general, son desigualdades de carácter económico –medio ambiente y origen socioeconómico de las familias– las que generan la desigualdad educativa.

### 1.2 Equidad e igualdad de oportunidades

Un concepto de equidad ampliamente aceptado es el de igualdad de oportunidades, el cual generalmente se relaciona con el acceso a los recursos más que con el desempeño (logro) de los estudiantes. Así, se considera que un sistema educativo es equitativo cuando compensa los accidentes de nacimiento, que de otra manera ocasionarían que algunos menores de edad no tuvieran

oportunidad de desempeñarse plenamente en la vida económica y política de la comunidad; de acuerdo con este concepto, existe equidad si existe neutralidad de la riqueza<sup>1</sup> (Berne y Stiefel 1999). Cuando los menores de edad son los sujetos de la definición de equidad, la característica de ser pobre se vuelve muy importante. Los recursos puestos a su disposición se colocan en el centro de la discusión, algunas veces con énfasis en lo justo del acceso. El filósofo John Rawls (1995, p.103), en su *Teoría de la justicia*, ha llamado a este concepto el principio compensatorio de la justicia social de las “desigualdades no merecidas”. El principio establece que “con objeto de tratar igualmente a todas las personas y de proporcionar una auténtica igualdad de oportunidades, la sociedad tendrá que dar mayor atención a quienes tienen menos dotes naturales y a quienes han nacido en las posiciones sociales menos favorables”. La idea es compensar las desventajas contingentes en dirección hacia la igualdad. Tawney (1961, p.106; citado por Becker, 1975, p.123) afirma al respecto que “la igualdad de oportunidades se obtiene en la medida y sólo en la medida en que cada miembro de una comunidad, cualquiera sea su nacimiento u ocupación, o posición social, posee en realidad y no solamente en la forma, iguales posibilidades de usar al máximo sus recursos naturales físicos, de carácter y de inteligencia”. En esta propuesta, es indispensable distinguir entre aquellos hechos que afectan las oportunidades de un individuo y los que determinan el uso que cada individuo hace de sus oportunidades. Roemer (1996) establece que una política de igualación de oportunidades debe igualar resultados en tanto ellos sean la consecuencia de causas que están fuera del

<sup>1</sup> La *neutralidad de la riqueza* como concepto de equidad en el financiamiento de la escuela establece que no debe existir relación entre la educación del menor de edad y la propiedad de la riqueza que apoya el financiamiento de la educación; además, no debe existir relación entre los insumos educativos y la capacidad de pago.

control de las personas y, a la vez, permitir diferentes resultados en la medida que éstos se deban a una decisión autónoma del individuo. El Estado, según este autor, tiene un campo de acción en lo que se refiere a la igualación de las circunstancias ambientales y el individuo debe ser responsable, por otro lado, de los aspectos en los que tiene libertad de decisión.

Los recursos externos y los internos de las personas determinan el rango de resultados posibles que pueden alcanzar, dependiendo de las elecciones que realicen. Dadas las dificultades señaladas en la igualación de recursos, la igualdad parece buscarse en el acceso a las oportunidades (Sen 1992); por ejemplo, el acceso a los niveles mínimos (obligatorios) de educación.

En México, el objetivo que norma la planeación reciente de la educación pública es proporcionar la igualdad de oportunidades educativas de nivel básico para todos los mexicanos –un año de preescolar, seis años de primaria y tres de secundaria–. Para cumplir con este objetivo, el Estado ha hecho co-responsables a los padres de familia. Esto está establecido en el artículo 31 de la Constitución, donde se estipula que es obligación de los mexicanos hacer que los hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas para obtener la educación primaria y secundaria, así como contribuir con los gastos públicos en la forma proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Las disposiciones legales sobre un nivel mínimo obligatorio, así como las medidas acordes de política educativa constituyen un medio para propiciar la igualdad de oportunidades o la disminución de las desigualdades, ya que, al aprovechar las oportunidades educativas, los jóvenes de los estratos más bajos cuentan con un mecanismo efectivo de movilidad social.

En el *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000* se estableció como objetivo central alcanzar un desarrollo social sustentado en la igualdad de oportunidades, las cuales se consideran como un medio para disminuir la pobreza y las desigualdades entre los distintos estratos de la población (p. 73). Se pretende lo-

grar la igualdad de oportunidades en un país que, de acuerdo con el *Plan*, a mediados de la década de los noventa contaba con más de seis millones de mexicanos analfabetos de 15 años o más; con más de dos millones de niños entre seis y catorce años de edad que no asistían a la escuela y con una población económicamente activa que apenas rebasaba un promedio de siete años de escolaridad.

Para el logro de esos objetivos se establecieron lineamientos de planeación de la educación pública en el *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*. En el programa se establece la equidad como uno de los criterios principales para normar la oferta del servicio educativo público; el criterio señala la necesidad de ampliar la cobertura y permanencia de grupos marginados del servicio educativo. Además, en la *Ley General de Educación* (Báez 1996, cap. III) se especifica la responsabilidad del Estado en cuanto a crear las condiciones –por ejemplo, a través de su función compensatoria– para la igualdad de acceso y permanencia en los servicios educativos de todos los niños y jóvenes del país. Para ello se debe atender a los grupos y regiones con mayor rezago educativo, establecer sistemas de educación a distancia, programas de alfabetización y de educación comunitaria para contrarrestar las condiciones sociales que dificultan la igualdad de las oportunidades educativas.

La evidencia muestra que existen grandes dificultades para el logro de la equidad en el servicio educativo. En un estudio previo (Llamas y Garro 1999) se estimó para mediados de la década pasada la igualdad de acceso a los distintos niveles educativos por entidad federativa.<sup>2</sup> Los resultados muestran que existe una mayor igualdad en la distribución de las inscripciones en

<sup>2</sup> Para ello se utilizó un índice de representación educativa por entidad federativa, el cual mide la desigualdad de la distribución relativa de los alumnos inscritos en el total de la población en edad escolar (Psacharopoulos y Woodhall 1985, pp.255-256).

la educación primaria que en la educación media y, a su vez, en ésta más que en la educación superior. En efecto, los coeficientes Gini<sup>3</sup> para los dos primeros niveles educativos fueron cercanos a cero, mostrando una casi perfecta igualdad en el acceso a dichos servicios para las poblaciones en edad escolar de las entidades. Los coeficientes fueron 0.01 en la educación primaria, 0.05 en educación media y 0.138 en la educación superior.

Aun en el caso de la educación primaria, en la cual el acceso es prácticamente universal, no se ha logrado la equidad como igualdad de oportunidades. Ello se explica porque se continúa tratando igual a poblaciones desiguales (Llamas y Garro 1999, p. 191; SEP 1995, pp. 13 y 23). Específicamente, no se dedica mayor atención a las entidades más pobres con mayores porcentajes de población indígena y analfabetismo, en las cuales los porcentajes de inasistencia escolar alcanzan cifras superiores a la media nacional.

### I. 3 Igualdad de oportunidades y desigualdad social

La idea de que la política pública se puede diseñar para mejorar o igualar las oportunidades de algunos grupos de población, aunada a la creencia de que la educación es un mecanismo efectivo para lograr dicha mejora, le da al concepto de igualdad de oportunidades educativas un lugar de privilegio en la discusión del concepto de equidad. La más completa aplicación de este concepto es crear un sistema educativo que intervenga en el sistema social de tal modo que no haya una relación sistemática entre el origen social o el sexo de una persona y su logro educativo.

<sup>3</sup> El coeficiente Gini toma valores entre 0 (completa igualdad) y 1 (completa desigualdad); el acceso a los niveles educativos se estaría concentrando en una sola entidad.

El concepto de igualdad de oportunidades, en las sociedades modernas, orienta la política social ya que establece que los individuos más desprotegidos o pobres se deben tratar en forma privilegiada en la distribución de los recursos públicos para que puedan competir en igualdad de condiciones con aquéllos cuyos orígenes sociales los colocan, de partida, en mejores condiciones. En esta concepción, se pone énfasis en el papel de la educación como un medio racional de preparar y seleccionar individuos de acuerdo con su habilidad para ocupar posiciones en una sociedad compleja y organizada jerárquicamente<sup>4</sup>.

En esta perspectiva, la igualdad de acceso a la educación facilita la movilidad social. Según esta concepción, el hombre nace con iguales derechos morales y políticos y la sociedad debe permitir la formación de una meritocracia no relacionada con la riqueza y el nacimiento, los cuales pueden constituir barreras que impiden que algunas personas alcancen el lugar social que les corresponde según su talento. La igualdad de oportunidades se considera un requisito para la eliminación de las injusticias sociales e incluso de la pobreza. La escuela que selecciona y prepara jóvenes para las distintas posiciones en la sociedad se supone que cumple con estas funciones con un espíritu de equidad e imparcialidad. Los logros que los individuos alcancen en el campo de lo laboral –en términos de salarios y estatus– estarán en relación con el logro escolar.

De acuerdo con la concepción anterior, el Estado procura ofrecer a los individuos la igualdad de oportunidades educativas para que compitan por las mejores posiciones en la sociedad y puedan elevar su nivel de vida. Esta competencia se presume resultará en una mayor igualdad de resultados. Esto es así porque los ingresos individuales están determinados, según la teoría

<sup>4</sup> Existe otra perspectiva que concibe la educación como un medio de preparar trabajadores dóciles y disciplinados que acepten las diferencias de clases prevalentes (Carnoy 1977).

económica, por el nivel de competencias o habilidades productivas, las cuales a su vez están determinadas por el nivel de educación de los individuos.

### *1.3.1 La desigualdad en la distribución de los ingresos laborales*

La evidencia muestra que establecer que una mayor igualdad en las oportunidades educativas ayuda a igualar las oportunidades en la vida es un supuesto optimista. Husén (1985, p.76) señala que ello quedó de manifiesto en una serie de estudios realizados en los años setenta en países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En ellos se afirmaba, en palabras del Ministro de Educación de Suecia (OCDE, 1970, p.69), que era "...difícil cambiar a la sociedad sólo a través de la educación. La igualdad de oportunidades educativas sin influir en las condiciones de trabajo, el establecimiento de tasas de salarios, etc., se pueden convertir fácilmente en gestos vacíos. Las reformas en la política educativa deben asociarse a reformas en otros campos: política de mercado laboral, política económica, política social, política fiscal, etc."

La noción de que la escuela puede ser un instrumento para lograr la igualdad de oportunidades en la sociedad se fundamentó en el hecho de que educación y certificación están positivamente correlacionados con las posiciones ocupacionales en la sociedad. Sin embargo, hay pensadores que han advertido que la "enfermedad del diploma" (Dore 1976) y el "credencialismo" (Berg 1971) reflejan la manipulación del sistema educativo por las fuerzas del mercado. Esto es: la escuela, en lugar de ser igualadora, puede reproducir y crear diferencias de clase, polarizar a la sociedad (Husén 1985, p.26).

En la práctica, en los mercados laborales, los empleadores, a través de los mecanismos de selección de personal, destruyen

la tesis de que la educación sea un medio para lograr una mayor igualdad de resultados. Como la educación está asociada a la productividad potencial del trabajador, cuando el empleador tiene una vacante contrata entre los aspirantes, con otros atributos productivos similares, a los que tienen un mayor nivel de escolaridad. Es decir, los trabajadores más educados desplazan a los menos educados. Además, la ampliación de las oportunidades educativas permite que se incorporen los grupos de jóvenes que aspiran a los premios o recompensas que tradicionalmente se asocian a la educación formal; con ello se ha acelerado la expansión de los sistemas educativos de los países industrializados y en desarrollo y ha aumentado el número de egresados.

En México, la expansión del sistema educativo y la deficiente creación de empleos en el sector formal de la economía han inducido a los empleadores a elevar los requisitos educativos para la ocupación de las vacantes. Dicha expansión, observada durante el período 1950-1970, no parece haber contribuido a disminuir la desigualdad en la distribución del ingreso. En un estudio publicado a principios de los setenta, Barkin (1971) afirmaba que la educación no había creado movilidad social debido a la lenta generación de empleos en el sector moderno de la economía en relación con el número de personas que tuvo acceso al sistema educativo. Más aún, sostuvo que la educación había reforzado la desigualdad del ingreso entre las clases sociales porque la clase trabajadora tuvo un acceso limitado al sistema educativo.

En un estudio (Llamas y Garro 1999) se muestra la evolución reciente de los ingresos medios y el coeficiente Gini por niveles educativos de la población ocupada en México. Se observa una brecha creciente en los diferenciales salariales de los profesionistas con respecto a los otros grupos de trabajadores –caso similar aunque de menor cuantía ocurre entre los trabajadores con estudios de preparatoria y el resto de trabajadores con educación inferior a dicho nivel. Asimismo, el coeficiente Gini indica

que la desigualdad es creciente entre los que detentan estudios de preparatoria, profesional y secundaria, y que es estable entre los otros niveles inferiores de educación. Ello evidencia que, aunque la educación está positivamente correlacionada con los ingresos laborales, éstos dependen también de otras variables. Por ello, la política de igualdad de oportunidades educativas no necesariamente implica una mayor igualdad de resultados.

No podemos afirmar que la educación aumente la desigualdad. Pero sí podemos concluir (Llamas 1989, p. 104) que la política de igualdad de oportunidades educativas como medio para disminuir las desigualdades económicas y sociales, si no se acompaña de un conjunto de políticas dirigidas a combatir las desigualdades, está destinada al fracaso. Para Carnoy (1979, p.98) “la política educativa puede contribuir a una mayor igualdad en la distribución de los ingresos solamente cuando se la lleva a cabo en combinación con una política de ingresos”<sup>5</sup>. Una política impositiva o de salarios es más directa e inmediata en sus efectos sobre la distribución del ingreso.

### 1.3.2 *Los diferenciales de ingreso laboral*

En la mayoría de las economías de mercado del orbe, las brechas o diferenciales de ingreso entre los trabajadores con educación superior y los que tienen un menor nivel educativo aumentaron en la última década. Este fenómeno es conocido en la literatura reciente como la *polarización* de los mercados de trabajo y parece ser una característica de la llamada economía basada en el conocimiento.

Las causas de la polarización se pueden encontrar en por

<sup>5</sup> Psacharopoulos (1985) afirma que la inversión en educación puede, en algunas circunstancias, ocasionar una mayor desigualdad en la distribución del ingreso en el corto plazo o en una etapa de despegue, al estilo de la curva de Kuznets, que relaciona crecimiento económico con desigualdad en el ingreso.

lo menos tres factores. Primero, a medida que los países se integran a la economía basada en el conocimiento, la demanda laboral de trabajadores con educación superior aumenta en relación a su oferta y en relación a la demanda de trabajadores con nivel de educación básica. Por ejemplo, en la economía mexicana, durante la primera mitad de los noventa se observó un cambio tecnológico intensivo en capital humano en forma de escolaridad (Hernández Laos, Garro y Llamas 2000). Segundo, el esfuerzo que hacen los países para que toda la población en edad escolar tenga acceso a los niveles de educación obligatoria ocasiona que opere la Ley de correlación cero (Fagerlind y Saha 1983, pp. 237-238). Esta ley señala que a medida que un nivel educativo tiende a hacerse universal, los beneficios económicos y sociales que obtiene la población que logra dicho nivel declinan –y para quienes no lo logran existe una desventaja creciente. Tercero, en los países en desarrollo, el lento crecimiento de la creación de nuevos puestos de trabajo formal en relación con el crecimiento de la oferta laboral ocasiona la expansión del sector laboral informal. En el caso de México, se estima que la demanda por empleo formal durante el período 1988-1996 apenas creció al 1.2%, mientras que la oferta laboral creció a una tasa de alrededor del 3.3%. Lo anterior ocasionó que el empleo se concentrara en el sector informal de la economía. Éste creció en la primera parte de los noventa al 4.6% promedio anual, representando el 48.3% del empleo en 1988 y el 54.3% en 1996 (Hernández *et al* 2000). Lo anterior ocasionó que los trabajadores menos educados se emplearan con mayor facilidad en el sector informal, presionando a la baja a los ingresos laborales.

En México, durante el periodo 1987 a 1996, la brecha a favor de los trabajadores con educación superior fue creciente. En cuanto a los demás niveles educativos, se distinguen dos períodos. En el primero –1987 a 1990, años de crisis económica– existe una tendencia a la igualación de los ingresos. En el segundo –1991 a 1996– se observa una tendencia a una mayor desi-

gualdad en los ingresos. La polarización parece ser un fenómeno de la última década. En el cuadro 1, en el segundo periodo, se observa una caída promedio en los ingresos laborales reales por hora trabajada del orden del 31%. Sin embargo, los trabajadores menos educados fueron los que sufrieron una mayor caída en dichos ingresos reales. Por lo mismo, las brechas de ingresos entre los trabajadores sin instrucción y los ingresos de las demás categorías de escolaridad aumentan según aumenta el nivel de

**Cuadro 1**  
**Ingreso real por hora trabajada de los trabajadores remunerados. 1991-1996<sup>1</sup>**

Categoría Laboral	Ingreso real por hora trabajada <sup>2</sup>		Variación %
	1991	1996	1991-1996
Total	5.43	3.76	-30.76
Sin instrucción	3.84	1.89	-50.78
Primaria completa e incompleta	4.22	2.63	-37.68
Secundaria completa e incompleta	5.08	3.56	-29.92
Media superior completa e incompleta	6.29	4.52	-28.14
Superior	12.02	9.94	-17.30

<sup>1</sup> Ingresos a precios constantes de 1994. Incluye trabajadores asalariados, por cuenta propia y a comisión y destajo de los sectores primario, secundario, servicios, comercio y turismo y no especificados.

<sup>2</sup> Los ingresos por hora trabajada de 40 categorías laborales fueron estimados en cada año. Los ingresos reales por hora trabajada por categorías en cada año representan los promedios ponderados de los ingresos de las correspondientes celdas. Se utilizó un vector de ponderadores fijos: la participación promedio en el empleo de cada celda en 1991 y 1996.

Fuentes: Cálculos propios con base en la Encuesta Nacional de Empleo 1991 y 1996. STPS-INEGI.

escolaridad. En comparación con los trabajadores sin instrucción, los aumentos en las brechas fueron del orden del 26%, 42%, 46% y 68% para los niveles de primaria, secundaria, media superior y superior, respectivamente. Nuevamente, se observa que las mayores variaciones en los diferenciales corresponden a los trabajadores con educación media superior y superior.

Estas evidencias muestran que la igualdad de oportunidades educativas no genera, por sí misma, una mayor igualdad en los ingresos laborales. Su efecto en la desigualdad dependerá de la dinámica de la oferta y la demanda relativas de trabajo por nivel educativo, así como de las políticas de ingreso dirigidas a combatir las desigualdades.

## II. Asignación de recursos y eficiencia

El problema central que enfrenta cualquier gobierno –de hecho, el problema central de la teoría económica– consiste en asignar los recursos escasos entre diferentes alternativas o fines. ¿Cómo asignar eficientemente los recursos para la creación de bienes y servicios cuyo rendimiento puede generarse hoy o en el futuro? La respuesta depende de los objetivos que tenga la sociedad o el gobierno y de la tasa de preferencia entre el consumo presente y futuro. La evaluación económica es una guía útil para orientar la asignación de recursos entre fines alternativos.

### II.1 Eficiencia interna y externa

El concepto de eficiencia se usa en economía para denotar la ausencia de desperdicio o derroche de recursos. Un proceso es eficiente si logra el máximo posible de producto dada la cantidad de insumos.

El concepto de eficiencia interna se refiere a la correcta asignación de recursos educativos (profesores, aulas, libros por alumno) en la escuela o en el sistema educativo (Psacharopoulos y Woodhall 1985, p.205). Si la unidad de análisis es la escuela, el concepto relaciona el uso de los recursos en las aulas con el logro educativo de los alumnos. Si la unidad de análisis es el sistema educativo, la eficiencia relaciona el uso de los recursos en las escuelas, distritos escolares o estados con el desempeño de los alumnos. Así, un uso eficiente de los recursos educativos ocasiona un aumento en el logro escolar y en el bienestar social.

En un análisis (Ontiveros 1995) de la eficiencia interna en el uso de los recursos destinados a la educación por parte de la federación y de los estados mexicanos, se plantea que el burocratismo –ávido de mayores presupuestos– de las instituciones de educación pública y la presencia de un sindicato nacional del magisterio (SNTE) –el cual elimina la competencia en el mercado laboral de los docentes– han ocasionado ineficiencias en el uso de los recursos dedicados a la educación pública. Hasta 1992, la Secretaría de Educación Pública contrataba de manera automática a todos los egresados de las normales federales, lo cual introducía una rigidez en la contratación, creando posibles desequilibrios por el lado de la oferta de docentes y una probable baja en la eficiencia del gasto. La eficiencia en el uso de los recursos se analiza a través de la evolución del coeficiente alumnos/docentes de los sistemas federales, estatales y privados de educación primaria. Sólo en el sector privado el coeficiente se mantiene prácticamente constante a través del tiempo, lo cual se interpreta como una situación de equilibrio. Por otro lado, el coeficiente en los sistemas públicos baja a partir del año 1983 hasta 1990 (año en el que termina la serie estadística), lo cual se considera una ineficiencia en la asignación de los recursos ocasionada por una burocracia que procura maximizar el presupuesto y un sindicato que le impone restricciones a los ajustes

del personal docente. El estudio tiene la virtud de apuntar a dos de los principales agentes o grupos de interés en la escena educativa de México, que han propiciado una inadecuada distribución de los recursos educativos del gobierno federal: la burocracia educativa central y el sindicato nacional del magisterio. Además, permite concluir que en la distribución de los recursos destinados a la educación básica, por parte del gobierno federal, es muy probable que no se hayan observado los criterios de eficiencia tanto interna como externa.

La eficiencia externa se refiere a la evaluación de la asignación de los recursos entre los niveles educativos, áreas de conocimiento o carreras en función de la formación que reciben los egresados para desempeñarse en las ocupaciones; este desempeño se refleja en los niveles de ingreso monetario que perciben en el mercado laboral. Los criterios de eficiencia externa toman en cuenta los beneficios y costos sociales y privados (Psacharopoulos y Woodhall 1985, p.205). La tasa interna de retorno (TIR) es el criterio más utilizado por los economistas para evaluar la eficiencia externa en la distribución de los recursos.

La eficiencia externa del sistema educativo se estudia, por lo general, a través del análisis de las tasas internas de retorno sociales y privadas. Los economistas pueden estimar la eficiencia con la que se usan los recursos escasos al proveer los servicios educativos, pero cuánto gastar en educación y cuánto asignar a cada nivel son decisiones políticas y, por supuesto, éstas pueden no estar relacionadas con la eficiencia económica. Ello se debe a que en los procesos políticos, la eficiencia económica es sólo una entre otras, a menudo en conflicto, metas de política social (Swanson y King 1997, p.351), y la preocupación por la eficiencia debe confrontarse con las otras metas.

## II.2 Eficiencia externa: tasas internas de retorno a la escolaridad

Existe eficiencia económica en la asignación de los recursos educativos cuando la valoración monetaria del mercado por cada peso gastado en cada nivel educativo es la misma (Becker 1975). La valoración puede estimarse en términos de las tasas de retorno, privadas o sociales.<sup>6</sup>

Una inversión se considera rentable, tanto para la sociedad como para los individuos, cuando los beneficios esperados son mayores que los costos. La tasa interna de retorno (TIR) es un parámetro que sintetiza la evaluación de los beneficios y costos de un proyecto. La TIR es la tasa que iguala el valor presente de los beneficios esperados con el valor presente de los costos.

En la evaluación de proyectos educativos se utiliza la TIR como indicador del valor económico de la educación en lugar de otros criterios<sup>7</sup> de evaluación costo-beneficio porque es un parámetro de fácil interpretación. La estimación de la TIR en dife-

<sup>6</sup> Las tasas privada y social se diferencian por los conceptos de costos y beneficios que incluyen. En la estimación del premio monetario o tasa privada –minceriana– de retorno se considera como costo los ingresos laborales netos de impuestos que se sacrifican y como beneficio el aumento en los ingresos netos por estudiar un periodo adicional. En la estimación de las tasas sociales de retorno los costos incluyen, además de los ingresos brutos sacrificados, los gastos del gobierno (Ryoo et al, 1993, p.74). La educación tiene un valor social superior a su valor económico, los beneficios sociales que genera son mayores que los privados o individuales; es decir, tiene externalidades. Existen beneficios sociales y económicos de la educación que no tienen una valoración en el mercado, que benefician a la sociedad en su conjunto y no sólo a quienes desarrollan habilidades y destrezas y a quienes los contratan. Por ejemplo, una ciudadanía más educada impulsa a la sociedad a formas más participativas; en general, ciudadanos educados, como padres de familia y como consumidores, contribuyen a mejorar la calidad de vida de la sociedad (Salamon, 1991, pp.4-5 y Snower 1996).

<sup>7</sup> Los otros dos criterios de evaluación costo-beneficio son la tasa beneficio/cos-

rentes áreas o niveles educativos permite a los tomadores de decisiones contar con un indicador del rendimiento probable de las inversiones (Psacharopoulos y Woodhall, 1985, p. 30). La TIR permite tener un parámetro para comparar las distintas alternativas de inversión, aunque nunca se considera el único parámetro a utilizar en la toma de decisiones.

Las estimaciones de tasas de retorno se realizan con información del pasado o del presente, con base en información de censos o de encuestas que permiten estimar los perfiles de edad y de ingresos asociados a los niveles de escolaridad formal. La información que proporcionan las TIR puede ser de utilidad en la toma de decisiones en la planeación del gasto educativo (DeYoung, 1989, p.121) acerca de dónde (ciudades o medio rural), durante cuánto tiempo y en qué orientación del curriculum (educación media superior técnica, capacitación para el trabajo, alfabetización o educación superior científica) poner mayor cantidad de recursos si se acompaña de análisis prospectivos de requerimientos de recursos humanos por parte del sector productivo.

La información que se utiliza para estimar las TIR generalmente es la que se captura en los censos de población, encuestas a hogares o a los trabajadores; por ello, con frecuencia no se cuenta con información de los costos directos de asistir a la escuela. Para subsanar esta dificultad, cuando no se cuenta con los costos directos, se estima la tasa "minceriana" de retorno a la educación o el premio monetario por asistir un año más a la escuela. Dicho premio es el incremento en el perfil de ingresos que se obtienen en la actividad  $j$  en relación a los ingresos que la persona hubiera obtenido en la actividad  $i$ , en caso de que no hubiera continuado su educación.

---

to y el valor presente de los beneficios netos. Psacharopoulos y Woodhall (1985, cap. 3) presentan un análisis de la aplicación de la TIR a la inversión en educación, sus ventajas y posibles objeciones.

Las TIR a la educación difieren entre niveles de educación y entre períodos de estudio. Las razones se pueden encontrar en las diferencias del contexto económico y social en los períodos de estudio. La evolución de la economía y las condiciones del mercado laboral afectan los ingresos laborales y, por lo tanto, el rendimiento monetario de la educación. En México, la evidencia empírica, en las últimas décadas, muestra un patrón inestable de tasas de retorno a la educación. A principios de los años sesenta se registró un patrón de rendimiento variable en la inversión en los distintos niveles de educación (ver cuadro 2). La mayor tasa de retorno correspondía a un nivel de escolaridad de 5-6 años, seguido por los niveles de educación superior de 14-16 años y por estudios de secundaria de 7-8 años. Los niveles equivalentes a educación media mostraron las menores tasas de retorno. Para mediados de los años ochenta, las estimaciones mostraban un patrón general de rendimientos decrecientes en las inversiones en educación (cuadro 3). La tasa de rendimien-

**Cuadro 2**  
**Tasas internas de retorno a la educación, 1963**

Escolaridad Años	Privadas %	Sociales %
2-4	21.1	17.3
5-6	48.6	37.5
7-8	36.5	23.4
9-11	17.4	14.2
12-13	15.8	12.4
14-16	36.7	29.5

Fuentes: Carnoy, M. *The Cost and Return to Schooling in Mexico: A case Study*. Tesis doctoral no publicada, Universidad de Chicago, septiembre, 1964.

to era más alta para la educación primaria que para la secundaria, y la de ésta mayor que la de educación superior; la excepción en el patrón es la tasa de retorno a la preparatoria, la cual es superior a la de educación secundaria y a la de educación superior. A partir de fines de los años ochenta se ha observado un patrón de rendimientos crecientes en las inversiones en educación (cuadro 3, años 1989 y 1994). Los resultados que se presentan contradicen dos ideas generalmente aceptadas (Psacharopoulos 1985; Ryoo et al. 1993, p.71): 1) que las tasas de retorno de los niveles más bajos de educación son mayores que las de educación superior y 2) que este patrón de tasas decrecientes es estable a través del tiempo.

Los factores que han ocasionado en los últimos años que el valor monetario de la educación aumente con el nivel de estudios son los mismos que explican el aumento en los diferenciales de ingreso laboral de los trabajadores más educados

**Cuadro 3**  
**Tasas de retorno privadas a la educación de los asalariados en México (%)**

	1989	1984		1994	
	Privadas	Privadas	Sociales	Privadas	Sociales
Tasa media	11.6	15.2		16.7	
Primaria	10.1	16.9	15.5	13.8	11.3
Secundaria	10.4	13.9	12.4	16.7	13.0
Preparatoria	11.1	15.5	12.9	18.2	13.2
Superior	13.3	10.3	7.6	19.9	13.2

Fuentes: Bracho, T. y Zamudio, A. (1994) "Rendimientos económicos de la escolaridad en México, 1989". *Economía Mexicana*, nueva época, vol.3, no.2. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, Cuadro 7. World Bank (1998) *Mexico: Enhancing Factor Productivity Growth*, Country Economic Memorandum, Reporte No. 17392-ME.

en relación con los menos educados. Primero, la integración del país a una economía basada en el conocimiento, en la cual la demanda laboral de trabajadores con educación superior ha aumentado en relación a su oferta y en relación a la demanda de trabajadores con menor nivel educativo. Segundo, el hecho de que la educación básica tiende a hacerse universal, y, con ello, los beneficios económicos asociados a dicho nivel se han reducido. Tercero, la demanda por empleo formal ha crecido a un ritmo menor que la oferta laboral, propiciando que el empleo se concentre en el sector informal de la economía, lo cual presiona a la baja a los ingresos laborales y a las TIR de los menos educados. El criterio de eficiencia implica que primero se invierta en la actividad de mayor rendimiento hasta el punto en el que la tasa marginal de retorno baje al nivel de la siguiente actividad con mayor tasa de retorno y así sucesivamente, hasta que se logra la igualdad en las tasas de retorno de las distintas actividades. Así, por ejemplo, las TIR señalan que en México, durante la década de los noventa, el gasto en educación debe realizarse primero en educación superior, después en educación media superior, luego en secundaria y finalmente en primaria.

En México, en los últimos años, el gobierno ha distribuido el gasto en educación en forma cada vez más igualitaria. Ello se refleja en la caída del gasto por estudiante en los niveles posprimarios en relación con el de primaria. Cuando se considera el financiamiento de la Secretaría de Educación Pública (López Zárate, 1996, p.105), en 1983, el gasto en un estudiante de licenciatura tecnológica resultó 13.1 veces mayor que el de un estudiante de primaria y para 1992 había descendido a 8.5 veces. En esos mismos años, el gasto de un estudiante de licenciatura en la universidad en relación con uno de primaria pasó de 8.5 veces a 4.2.

Cuando sólo se considera el financiamiento del gobierno federal (World Bank 1998), en 1983, el gasto de un estudiante

de educación superior fue 9.1 veces mayor que el de un estudiante de primaria y para 1996 fue de 7.0 veces.

Finalmente, cuando se consideran los gasto del sector público (federal, estatal y municipal), la evidencia muestra que la asignación de los recursos no ha sido orientada por el criterio de eficiencia externa, cuadro 4. Como puede observarse, durante las últimas décadas, existe una tendencia a la igualación del gasto medio por alumno de todos los niveles educativos. Este gasto tiende a converger con el que se realiza por alumno de nivel primaria. Ello muestra que el gobierno ha asignado los recursos públicos con un criterio de equidad sacrificando el criterio de eficiencia externa.

**Cuadro 4**  
**Evolución del gasto público relativo por alumno**  
**por nivel educativo, 1971-1996**

	1971-1982	1983-1986	1987-1996
Preescolar	2.4	1.7	1.2
Primaria	1.0	1.0	1.0
Secundaria	3.1	2.5	2.2
Bachillerato	5.4	6.0	3.3
Superior	9.9	9.4	6.8

Fuente: Tomado de Llamas y Minor 2000.

### III. El dilema equidad-eficiencia

Existe la preocupación de que la eficiencia y la equidad sean metas mutuamente excluyentes o en conflicto en lo que se refiere a las políticas de asignación de recursos. Lo cierto es que la discusión generalmente se centra en los efectos de las políticas educativas en la igualdad de las oportunidades educativas y en la distribución del ingreso sin tomar en cuenta los efectos de las mismas en la eficiencia en la asignación de inversiones en educación.

Una política educativa es eficiente en la medida que promueva la igualación de las tasas de retorno a la educación<sup>8</sup>. Para Becker (1975) en esta categoría caen las políticas que promueven una mayor elasticidad y una menor dispersión de las curvas de ofertas de fondos para la educación, tales como: igualdad de tratos para todos en el mercado de préstamos para la educación, becas para los necesitados y educación compensatoria para grupos marginados.

La educación mínima obligatoria produce efectos positivos en la igualación de las oportunidades educativas. A su vez, la selección de estudiantes en instituciones subsidiadas por el Estado puede favorecer a las personas más hábiles y con ello propiciar una mayor desigualdad en las oportunidades educativas y en la distribución del ingreso; al mismo tiempo, es una política eficiente de asignación de recursos educativos por cuanto aumenta la elasticidad de las ofertas de fondos para los estudiantes más hábiles.

Hay ejemplos de política educativa en donde no ocurre el dilema eficiencia-equidad –inversiones en educación primaria en zonas rurales rezagadas probablemente sirvan a objetivos de

<sup>8</sup> Para simplificar la exposición, se ignoran actitudes subjetivas hacia el riesgo y la distinción entre tasa social y privada.

equidad y de eficiencia- y ejemplos en donde existe una tensión entre la equidad y la productividad- inversiones en mejorar la calidad de la educación. Esta tensión se resuelve en el plano de la política más que en el de la economía.

Al evaluar una política es posible considerar, además de la asignación socialmente eficiente de los recursos, el efecto sobre la equidad. Ambos criterios pueden utilizarse en estudios regionales o cuando la población objetivo está claramente definida; ello depende de las autoridades o responsables de la política a llevar a cabo. El principio de equidad debe conciliarse con el de eficiencia si los responsables de la política se preocupan por el resultado de la misma en la distribución del ingreso o en las oportunidades educativas. En este caso, el analista estima los costos y los beneficios de la política propuesta, así como el efecto de éstos en los grupos particulares que constituyen la población objetivo. Una estimación de la distribución regional de los beneficios y costos de una política que está destinada a influir en las condiciones de vida de un determinado grupo de población puede resultar distinta de la estimación que se realiza a nivel nacional. Pero sin duda será distinta en ambos niveles si se toman en cuenta sus consecuencias en la equidad.

En México, en busca de legitimidad, el gobierno ha establecido como prioridad la política educativa dirigida a elevar el nivel de escolaridad y de competencias laborales de los estratos sociales más bajos. Con ello también se persiguen objetivos de equidad procurando no descuidar la eficiencia en la asignación de los recursos de la sociedad ya que la educación básica, la educación de adultos y la capacitación se conciben como un medio para alcanzar mayores niveles de desarrollo económico. Sin embargo, al establecer estas prioridades y colocar en un segundo nivel a la educación superior se plantea un dilema o conflicto en cuanto a los objetivos de equidad y eficiencia.

Los resultados que se muestran en el cuadro 4 confrontan

los objetivos de equidad y eficiencia de la política ya que, desde el punto de vista de la equidad, el gobierno debe privilegiar los gastos en educación básica toda vez que los niños y jóvenes de las clases de menores ingresos componen la mayoría que asisten a este nivel; sin embargo, desde el punto de vista de la eficiencia económica debiera canalizarlos a la educación media y superior puesto que en éstas se obtienen los mayores rendimientos de los recursos escasos de la sociedad<sup>9</sup>.

El hecho de que la TIR a la educación primaria de los trabajadores asalariados haya declinado mientras que la TIR a la educación superior haya aumentado en el mismo periodo se interpreta, de acuerdo con el criterio de eficiencia, como una señal para cambiar el patrón de inversión pública en educación para favorecer a las personas que más tienen. Sin embargo, este conflicto entre eficiencia y equidad puede solucionarse buscando que las familias de los alumnos con mejor situación económica financien, al menos parcialmente, el costo de sus estudios; con ello no se descuidaría el financiamiento público de la educación primaria ni se disminuirían los recursos que se orientan a la educación superior.

<sup>9</sup> Por lo menos en el corto plazo, aunque no necesariamente en términos de sus consecuencias en el largo plazo. La canalización de la inversión en educación superior, en el largo plazo, ocasionaría un incremento relativo en la oferta de las personas más educadas, lo que deprimiría sus ingresos relativos y la tasa de retorno de este nivel educativo, lo cual podría cambiar el patrón de las TIR y la escala de prioridades de inversión entre los niveles educativos (World Bank 1998).

## IV. Resumen y conclusiones

El concepto de equidad entendida como meta para remediar la desigualdad de oportunidades educativas, especialmente entre las personas que nacen en ambientes sociales diversos, requiere políticas con reglas no igualitarias de distribución de recursos con el objeto de favorecer a las personas en desventaja. Para ello, el Estado pone en operación políticas compensatorias procurando igualar el acceso y permanencia en la escuela de los niños y jóvenes. Una política de equidad implica canalizar más recursos a los grupos sociales y a las regiones más rezagados en el logro escolar. Aunque así lo disponen las leyes en México, en la práctica no existe una política de asignación de mayores recursos a las entidades más pobres y con mayor analfabetismo.

La igualdad de oportunidades educativas es una meta deseable por el papel que la educación juega en el logro de las personas en el mercado laboral. Es decir, se considera que una mayor igualdad de logro educativo influye en una mayor igualdad en el logro económico. La evidencia que se presenta pone en duda la veracidad de esta afirmación. Ello se debe a que el acceso a las posiciones ocupacionales no depende sólo de la educación; también influyen otros factores como las relaciones y la audacia personales, así como la suerte. Lo anterior permite concluir que la igualdad de oportunidades en la educación probablemente se reflejará en una menor desigualdad de resultados en términos de ingresos de los trabajadores en la medida que se acompañe de políticas de ingreso cuyo objetivo sea la búsqueda de mayor igualdad social.

La meta de equidad puede entrar en conflicto con el logro de la eficiencia en la asignación de recursos en el sector educativo. La evidencia presentada muestra que, en el caso de México, se han tenido avances en la igualdad de oportunidades ya que el acceso a la educación primaria es prácticamente univer-

sal; asimismo, por el lado del gasto medio por alumno, se observó que existe una tendencia en todos los niveles a igualar el gasto por alumno. Este último hecho es contrario a los resultados de las estimaciones de las tasas internas de retorno por nivel educativo, las cuales difieren por nivel y presentan patrones cambiantes en el tiempo.

Las estimaciones de las tasas internas de retorno señalan, de acuerdo con el criterio de eficiencia externa, que deberían dedicarse más recursos a la educación superior que a la primaria, lo cual está en conflicto con el criterio de equidad de proveer de educación básica a la población. Por el criterio de equidad no se pueden escatimar recursos a la educación primaria y por el criterio de eficiencia es necesario dedicar más recursos a la educación superior. El dilema no tiene solución si sólo se consideran los recursos financieros públicos puesto que se tendrían que redistribuir en favor de la educación superior. Una forma de resolver el conflicto es diseñar y poner en práctica un plan de financiamiento de la educación superior en el que contribuya a pagar quien tiene medios para hacerlo y destinar esos recursos a financiar la educación superior. Un plan de esta naturaleza permitiría avanzar en la dirección que señalan los criterios sociales de equidad y eficiencia en la asignación de recursos.

## Bibliografía

Asefa, S. y Huang, W. (1994) *Human Capital and Economic Development*. Michigan: W.E. Up John Institute for Employment Research.

Báez M., R. (1996) *Ley General de Educación Comentada*. México: Editorial PAC, S.A. DE C.V.

Barkin, D. (1971) "La educación: ¿Una barrera al desarrollo?" *El Trimestre Económico*, núm. 152.

Berg, I. (1971) *Education and Jobs: The Great Training Robbery*. Boston: Beacon Press.

Berne, R. y L. Stiefel (1999) "Concepts of School Finance Equity: 1970 to the Present" H.F. Ladd, R. Chalk y J.S. Hansen (editores) *Equity and Adequacy in Education Finance: Issues and Perspectives* Washington, D.C.: National Academy Press.

Becker, G. (1975) *Human Capital*, 2a. Edición, Nueva York: Columbia University Press.

Bracho, T. y Zamudio, A. (1994) "Rendimientos económicos de la escolaridad en México, 1989". *Economía Mexicana*, nueva época, vol.3, no.2. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

----- (1995) "Tasas de retorno de la educación general especializada del nivel medio superior. Ajuste por desempleo". *Documento de Trabajo*. No. 45. Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Carnoy, M. (1964) *The Cost and Return to Schooling in Mexico: A Case Study*. Tesis doctoral no publicada, Universidad de Chicago, septiembre.

----- (1977) *Education and Employment: A Critical Appraisal*. Paris: UNESCO, International Institute for Educational Planning.

----- (1979) *Can Education Policy Equalise Income Distribution in Latin America?*, Farnborough, Reino Unido: Saxon House.

Dore, R. (1976) *The Diploma Disease: Education, Qualification, and Development*. Londres: Allen and Unwin.

- Esquivel, G. (1999) *Gasto educativo y desarrollo regional: una evaluación inicial del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal*. México: El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos, documento de trabajo núm. VI-1999.
- Fagerlind, I. y Saha, L.J. (1983) *Education and National Development: A Comparative Perspective*. Oxford: Pergamon Press.
- Hernández Laos, E., Garro, N. y Llamas I. (2000) *Productividad y mercado de trabajo en México*. México: UAM-I y Plaza y Valdés Editores.
- Hausman, D. y McPehrson, M. (1996) *Economic Analysis and Moral Philosophy*. Gran Bretaña: Cambridge University Press.
- Husén, T. (1985) *The School in Question*. Gran Bretaña: Oxford University Press.
- Levin, H. (1972) "Schooling and Equality: The Social Science Objectivity Gap", *Saturday Review*, núm. 11, noviembre, pp. 49-51.
- Llamas, I. (1989) *Educación y mercado de trabajo en México*. México: Universidad Autónoma Metropolitana (UAM).
- y N. Garro (1999) "Economía y política educativa: igualdad de oportunidades y equidad en la educación", J.L. Estrada, A. Escobar y O. Perea (editores) *Ética y Economía. Desafíos del mundo contemporáneo*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa, Centro Gramsci y Plaza y Valdés Editores.
- y E. Minor (2000) "Un modelo de determinación del gasto medio por alumno por nivel educativo" *Denarius*, vol. 1, núm.2. México: Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana- Unidad Iztapalapa.
- López Zárate, R. (1996) *El financiamiento de la educación superior 1982-1994*. México: ANUIES.
- Merino J., G.A. (1998) "Las transferencias federales para la educación en México: una evaluación de sus criterios de equidad y eficiencia", *Gestión y Política Pública*, vol. VII, NÚM. 2.
- Ontiveros J., M. (1995) "La eficiencia de los sistemas públicos en la asignación de recursos a la educación. Un análisis comparativo del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica" *El Trimestre Económico*. México: Fondo de Cultura Económica, vol. LXII, núm. 247.
- Ontiveros J., M. (1998) "Eficiencia del gasto educativo. Una evaluación utilizando la función de producción educativa". *El Trimestre Económico*. México:

Fondo de Cultura Económica, vol. LXV(4), núm. 260.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (1970) *Educational Policies for the 1970s*. París: General Report. Conference on Policies for Educational Growth.

----- (1994) *The OECD JOBS STUDY. Evidence and Explanations. Part II: The Adjustment Potential and the Labour Market*. París: OECD.

Poder Ejecutivo Federal (1995) *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Poder Ejecutivo Federal (1996) *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*. México: SEP.

Psacharopoulos, G. (1985) "Returns to Education: a Further International Update and Implications." *Journal of Human Resources* (Fall).

----- y M. Woodhall (1985). *Education for Development : An Analysis of Investment Choices*. World Bank: Oxford University Press.

Rawls, J. (1995) *Teoría de la justicia*. Segunda edición. México: Fondo de Cultura Económica.

Roemer, J. (1996) "Equality and Responsibility", mimeo.

Ryoo, J.-K., Nam, Y.-S. y Carnoy, M. (1993) "Changing rates of return to education over time: A Korean case study", *Economics of Education Review*, vol.12.

Salamon, L.M. (1991) "Why Human Capital? Why Now?" Hornbeck, D.W. y Salamon, L.M. (eds.) *Human Capital and America's Future: An economic strategy for the '90s*. U.S.A.: The Johns Hopkins University Press.

Schultz, T. Paul (1988). "Education Investments and Returns". H. Chenery y T.N. Srinivasan (editores) *Handbook of Development Economics*, Vol. I. Elsevier Science Publishers B. V.

Secretaría de Educación Pública (1992) *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*. México: SEP.

----- (1995) *Evaluación del Aprendizaje*. México: SEP, Dirección General de Evaluación. Informe de resultados.

Sen, A. (1992) "Minimal Liberty", *Economica*, 59, pp. 139-159.

Snower, D.J. (1996) "What is the Domain of the Welfare State?" Baldassarri, M., Paganetto, L. y Phelps, E.S. (eds.) *Equity, Efficiency and Growth: The Future of the Welfare State*. Gran Bretaña: MacMillan Press Ltd.

Swanson, A.D. y R.A. King (1997) *School Finance. Its Economics and Politics* (segunda edición). Nueva York: Longman Publishers.

Tawney, R. (1961) *Equality*. Nueva York: Capricorn Books Edition.

World Bank (1998) *Mexico: Enhancing Factor Productivity Growth*, Country Economic Memorandum, Reporte No. 17392-ME.

Comentarios a:  
EQUIDAD EN LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS  
EN EDUCACIÓN, de Ignacio Llamas Huitrón

Por Françoise Caillods

El artículo de Ignacio Llamas Huitrón analiza los criterios de asignación de recursos públicos para la educación en el caso de México. Privilegia dos criterios: el de la equidad y el de la eficiencia. Tras una presentación muy interesante, demuestra que durante estos últimos años México ha privilegiado el criterio de la equidad, dando prioridad en sus recursos a la enseñanza primaria en detrimento de la enseñanza superior. Demuestra también que, habida cuenta del contexto actual, caracterizado por la globalización y el peso creciente de la economía del conocimiento, puede que esta política no sea eficaz, ya que las tasas de retorno de la enseñanza superior son ahora más altas que las de la enseñanza primaria. Sería un ejemplo típico del clásico conflicto entre equidad y eficiencia. Ahora bien, la equidad y la eficiencia de una política no se pueden medir solamente analizando las asignaciones de recursos por nivel educativo. Antes de comentar los resultados y las conclusiones de I. Llamas Huitrón, repasaremos brevemente los distintos criterios que rigen la asignación de los recursos públicos y pueden ser utilizados para evaluar una política adoptada.

Existen cuatro criterios principales: la justicia social, la igualdad, la eficiencia, el apoyo al desarrollo económico.

De acuerdo con el criterio de *justicia social*, nadie tendría que ver denegado su acceso a una educación de calidad por falta de recursos. Se deduce de este principio que el Estado tendría que financiar la educación de los más desfavorecidos y comprobar que todos tienen acceso al menos a una

educación básica, tan larga como lo permitan los recursos públicos.

De acuerdo con el criterio de *igualdad*, todos los individuos, cualquiera que sea su origen social, cultural o económico, cualquiera que sea su sexo y su pertenencia étnica, deberían ser tratados de la misma forma y tener acceso al mismo nivel de recursos. Sin embargo, la noción de igualdad puede ser entendida de diversas formas. Bien puede tratarse de garantizar un nivel de igualdad en los recursos asignados a distintas regiones y distintas escuelas (e indirectamente a distintos grupos socioeconómicos y socioculturales), o bien de garantizar un nivel de igualdad de oportunidades (acceso a distintos niveles educativos, principalmente a la educación básica) o, mejor aún, garantizar una igualdad en los logros (en cuanto a conocimientos adquiridos o acceso al mercado laboral). En este caso se habla de equidad y no de simple igualdad. La experiencia de numerosos países demuestra que el primer nivel, es decir la igualdad de recursos, pocas veces está alcanzada: los recursos son muy pocas veces distribuidos igualmente entre regiones y grupos sociales (los niños de los estratos más desfavorecidos tienen un menor acceso a la educación que los demás niños, y las escuelas en las que son escolarizados reciben menos recursos públicos que la media de las demás escuelas). Diversos estudios han demostrado también que existe una fuerte correlación entre el origen socioeconómico de los padres y los resultados escolares de los niños. Los niños de estratos más desfavorecidos suelen tener resultados escolares menos buenos que los niños de estratos más favorecidos, independientemente del nivel de recursos asignados a la escuela (Coleman et al 1966, Jencks et al 1972). Por lo tanto, aunque todas las escuelas reciban el mismo nivel de recursos, aunque todos los niños tengan acceso a la misma educación escolar, es muy probable que los resultados alcanzados por estudiantes con un mismo nivel de inteligencia no sean los mismos. En realidad, todos los niños no empiezan su trayectoria escolar

sobre un pie de igualdad: algunos se benefician desde su nacimiento con un cierto capital social y cultural que les permite desempeñarse plenamente en la escuela, sacar mayor provecho de las clases que reciben, acceder con mayor facilidad al nivel superior y, con un mismo nivel educativo, conseguir un mejor empleo. En base a esta constatación, varios gobiernos decidieron promover, durante los años 1960 y 1970, con mayor o menor éxito, políticas destinadas a compensar el “hándicap” cultural y social de los niños de estratos desfavorecidos. El objetivo de los programas instaurados era ofrecer una educación apropiada para los niños lo antes posible (educación de la pequeña infancia y pre-escolar) y otorgar fondos suplementarios a algunas categorías de estudiantes o algunas comunidades para ayudarles a recuperar su retraso y mejorar su desventaja cultural. Hoy en día, la mayoría de los países europeos y de América Latina introducen nuevamente políticas similares.

De acuerdo con el criterio de equidad, los niveles educativos más bajos deberían financiarse con fondos públicos, ya que en esos niveles (y particularmente en la escuela primaria) es escolarizada la mayor proporción de niños en edad escolar y en particular aquellos procedentes de los estratos desfavorecidos, pero también porque es en esos niveles donde mejor se les puede ayudar a superar su desventaja inicial y a igualar sus oportunidades de tener una trayectoria escolar normal (educación pre-escolar y educación primaria). De acuerdo con el criterio de equidad, más recursos deberían ser asignados a determinadas categorías de estudiantes, determinadas regiones y determinadas escuelas (las más desfavorecidas) en cuanto a educación obligatoria como, eventualmente, educación secundaria y superior.

De acuerdo con el criterio de *eficiencia*, los fondos públicos deberían ser asignados ahí donde tienen mayores posibilidades de dar resultados a corto y a largo plazo: ahí donde los costos son los más bajos para un mismo nivel de beneficios y ahí donde los beneficios son los más altos para un mismo nivel

de costo. Desde hace algunos años, las consideraciones de eficiencia desempeñan un papel siempre mayor en la elección de las opciones políticas debido a la reducción o la estabilización de los recursos públicos frente a las crecientes necesidades. La necesidad de seguir siendo competitivo en un mundo globalizado, donde los capitales se desplazan rápidamente en búsqueda de mejores oportunidades de inversión, incita a un mayor número de países a reducir los impuestos y, por lo tanto, el gasto público. Con lo cual, dichos países, muchas veces bajo la presión de agencias de financiamiento, han modernizado el modo de funcionamiento de su aparato de Estado a fin de que sea mayor su desempeño y redefinido las misiones del servicio público. Las medidas más corrientemente adoptadas en este sentido son la descentralización, la introducción de la gestión autónoma de las escuelas, la privatización de todo aquello que puede ser privatizado y la reorientación del papel del Estado hacia funciones de regulación.

Los indicadores tradicionalmente utilizados por los economistas para medir la eficiencia son dos: el análisis costo beneficio y costo eficiencia (para medir la eficiencia de los distintos programas), y las tasas de rendimiento (para medir la eficiencia de las políticas). De acuerdo con este criterio, los fondos públicos deberían ser invertidos primeramente en los programas con mejor relación costo beneficio o costo eficiencia, y en niveles de enseñanza con mayor tasa de rentabilidad social.

El cuarto criterio utilizado para evaluar o definir la asignación de recursos a distintos programas educativos es el del *impacto sobre el desarrollo económico*. Este criterio se aproxima al anterior ya que privilegia la eficiencia con respecto a un criterio que es el del impacto sobre el desarrollo económico. Obviamente, cuanto mayor sea el desarrollo de un país, mayores serán, en principio, sus posibilidades de financiar políticas sociales avanzadas, en particular de financiar el desarrollo de su sistema educativo y el de su sistema de salud. Teóricamente, tam-

bién serán mayores sus posibilidades de redistribuir los recursos. Menos evidente resulta definir cuál será la política educativa que producirá un rápido desarrollo económico ya que la inversión en educación es una inversión a largo plazo y son necesarios varios años de enseñanza de calidad antes de modificar el perfil de la mano de obra. El desarrollo de la educación es efectivamente una condición necesaria para garantizar un desarrollo económico y un mejor empleo de los jóvenes, pero no es en absoluto una condición suficiente. Tal como lo demuestra Ignacio Llamas Huitrón, la globalización, la utilización de las nuevas tecnologías y el creciente papel de los conocimientos como motor de la economía, no sólo no han supuesto una disminución de las desigualdades, sino que muchas veces han supuesto un empeoramiento del distanciamiento entre ricos y pobres, entre aquellos que han tenido acceso a la enseñanza superior y a una buena educación y aquellos que sólo accedieron durante pocos años a la enseñanza y que suelen estar marginalizados. Las tasas de rentabilidad y la capacidad de los jóvenes para conseguir un empleo al final de sus estudios son los mejores indicadores disponibles para evaluar el impacto de las políticas anteriores sobre el desarrollo económico. Sin embargo, se trata de indicadores muy imperfectos: sólo evalúan políticas anteriores y no dicen nada sobre lo que se debería hacer en el futuro. También es muy difícil decir si una determinada enseñanza (enseñanza de las ciencias, de la tecnología, de los idiomas) puede tener un impacto particular sobre las posibilidades de desarrollo, ya que éstas dependen de muchos otros factores: hay que valorar otros criterios como la opinión de los empleadores o la capacidad de encontrar rápidamente un empleo para los jóvenes que han tenido diversas formaciones. Ahora lo que sí es cierto es que, para facilitar el crecimiento y luchar contra la pobreza, no es suficiente con escolarizar a los jóvenes durante un cierto número de años, sino que también hay que comprobar que han aprendido un determinado nivel de conocimientos, adquirido la capacidad

de razonamiento, los comportamientos y las competencias requeridas.

Otro criterio es utilizado de manera creciente para definir la asignación de los recursos a distintos programas educativos y distintas instituciones: es el criterio de la libertad de elección (Swanson y King 1997). Es objeto de importantes debates en los países occidentales, pero como no resulta pertinente para analizar la asignación de recursos entre niveles educativos sólo lo mencionaremos brevemente aquí. Sin embargo, se trata de un criterio atendible, ya que puede estar en contradicción con el objetivo de equidad y porque parte de que cada uno debería poder elegir la educación que desea recibir y que satisfaga sus necesidades. En las sociedades multiculturales como la mexicana, significa que las familias deberían poder elegir la educación que desean para sus hijos y en particular el idioma de enseñanza. La idea misma de política compensatoria se pone en tela de juicio ya que anunciar que una persona perteneciente a una cultura distinta de la dominante tiene un hándicap cultural es extremadamente discutible. Son necesarios determinados ajustes para ofrecer una enseñanza bilingüe y bicultural, con un coste innegable, así como otras derivaciones sobre el currículum y la gestión de la educación.

En su artículo, Llamas Huitrón recuerda que el gobierno de México atribuyó, durante su Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, una gran importancia al objetivo de igualación de oportunidades, al dar prioridad a la educación básica con respecto a otros niveles de enseñanza, en particular la enseñanza superior. Con ello, México consiguió una escolarización primaria universal. Todos los niños entre 6 y 10 años están escolarizados y los primeros abandonos no aparecen antes de los 11 años. Los recursos fueron reorientados en beneficio de la enseñanza primaria, reduciendo las diferencias de costo entre esta enseñanza y los demás niveles superiores. Mientras que al principio del periodo un estudiante de la enseñanza superior suponía un coste

para el país 9,9 veces mayor que el de un estudiante de la escuela primaria, la diferencia de costo pudo ser reducida a 6,8 veces al final del periodo. Este resultado excepcional merece ser subrayado. Sin embargo, hubiera sido interesante saber de qué modo fueron reducidas las diferencias de costos entre la enseñanza primaria, secundaria y superior. Si fue mediante un aumento de los costos del nivel primario, es positivo. Sin embargo, si se logró a través de una disminución de los demás costos, en particular los costos de la enseñanza secundaria y superior, puede ser preocupante, sobre todo si la calidad de la enseñanza sufrió en esos niveles.

El autor lamenta que este esfuerzo no tuviera repercusión sobre el mercado laboral ya que los egresados de la enseñanza primaria sufrieron una caída de sus ingresos mucho más importante que los egresados de niveles más altos, en particular del nivel superior. Esta caída estuvo originada, por una parte, en la crisis económica y, por otra, en la abundancia de estos egresados en el mercado laboral. Eso significa que el mercado laboral necesita fundamentalmente a egresados de la educación superior (Carnoy 1999). Es lo que implica también el análisis de las tasas de rendimiento privadas y sociales. Para concluir, y aplicando el criterio de eficiencia, ¿sería mejor invertir a partir de ahora en otros niveles del sistema educativo? Tal afirmación merece varios comentarios.

*Primero*, la inversión en la enseñanza primaria parece totalmente justificada ya que, de acuerdo con las estadísticas citadas, la disminución de los ingresos de los analfabetos ha sido aún más drástica.

*Segundo*, es probable que los ingresos de los egresados de la enseñanza primaria, completa e incompleta, estén subestimados ya que muchos de entre ellos, por no decir la mayoría, trabajan en el sector informal, en el que los ingresos son poco conocidos y difíciles de evaluar.

*Tercero*, es arriesgado sacar conclusiones a partir de las

tasas de rendimiento sociales ya que son particularmente difíciles de estimar y poco fiables. La mayoría de estos cálculos utilizan datos de los censos nacionales para evaluar las diferencias de ingresos entre grupos con distintos niveles educativos, pero es probable que estos datos no sean suficientes para estimar los ingresos de aquellos que trabajan en el sector informal. Se utilizan los ingresos para conocer los niveles de productividad pero, como ya se ha dicho, si los ingresos de sus egresados son subestimados es muy probable que la productividad y la rentabilidad de la educación primaria y secundaria también sean subestimadas. De todos modos, la hipótesis de que los salarios son el reflejo de los niveles de productividad es muy frágil en países donde el peso del sector informal, de las pequeñas empresas y del sector público en el empleo es tan alto. Por último, los efectos de la educación no se limitan a aumentar los ingresos. Así que los efectos que puedan tener la educación primaria y secundaria sobre la salud, la higiene, la ciudadanía y los comportamientos de aquellos que la recibieron no son en absoluto considerados en las tasas de rendimiento. Habida cuenta de todas estas incertidumbres, es probable que las diferencias observadas entre niveles educativos en las tasas de rendimiento sociales, tal como aparecen en la tabla 3, no sean suficientemente importantes para ser significativas. Así, se puede concluir del cuadro 3 que para el Estado es válido invertir en la educación de su juventud, en todos los niveles. Los beneficios son aún más altos para los individuos. Es muy rentable para un individuo o una familia invertir en la educación de sus hijos, sobre todo en su educación superior.

*Cuarto*, nada es mencionado en el artículo sobre la calidad de la educación. ¿Cuál es el nivel de conocimientos de los estudiantes al acabar la enseñanza primaria? ¿Cuál es el nivel de los estudiantes al acabar el primer ciclo de enseñanza secundaria? ¿Cuál es su nivel de alfabetización funcional? ¿Saben escribir, contar, comunicar? ¿Tienen suficientes conocimientos para asu-

mirse a ellos mismos, aunque sea en el sector informal? Muchos son los programas para jóvenes desfavorecidos que tienen que empezar consolidando los conocimientos de base antes de empezar la formación vocacional propiamente dicha. Teniendo en cuenta que los mejores estudiantes del nivel primario prosiguen con el nivel secundario, es muy probable que aquellos que abandonan al final del primario, o incluso antes, no dominen la escritura, la lectura y el cálculo. El bajo nivel de ingreso y las bajas tasas de rendimiento reflejan esta realidad. Ahora, invertir en la calidad de la educación de base es lo que parece más necesario, y probablemente no sólo para la equidad.

*De hecho* el autor se focalizó mucho sobre la asignación entre niveles educativos. Pero no es suficiente para evaluar si esta política es equitativa y eficiente. Se puede privilegiar la educación primaria, pero distribuir los fondos de manera inequitativa e ineficiente. También en la educación superior se pueden gastar los fondos no sólo de forma inequitativa sino también de forma ineficiente. Sería útil saber sobre qué base fueron asignados los fondos para la enseñanza primaria entre Estados, establecimientos y grupos sociales. ¿Fueron asignados preferentemente a los estados cuya escolaridad estaba más avanzada o a los que padecían mayores retrasos en la educación? ¿A las escuelas urbanas tradicionales o a aquellas que escolarizan niños procedentes de zonas desfavorecidas? ¿A las que proporcionaban un gran número de estudiantes a la enseñanza secundaria o a las escuelas que debían poner en marcha medios suplementarios para luchar contra las fuertes tasas de abandono?

Los comentarios que se acaban de hacer no ponen en duda las conclusiones del autor. Es innegable que el gobierno mexicano debería seguir invirtiendo en su enseñanza primaria y que también debería hacerlo en su enseñanza secundaria y superior, por motivos tanto de equidad como de eficiencia. Más discutible es la afirmación de que existe un conflicto entre los dos objetivos.

No se puede negar que seguir invirtiendo en la calidad de la enseñanza primaria para todos y particularmente para los niños de estratos desfavorecidos es una cuestión de equidad, pero evitar que un gran número de niños caigan en la marginalidad también es una cuestión de eficiencia. Ciertamente, la paz social y la lucha contra la violencia tienen un precio difícilmente evaluable. Garantizar una escolarización básica para luego evitar tener que poner en marcha costosos programas de recuperación y de integración sociales también es una cuestión de eficiencia. La importancia atribuida a cada una de estas consideraciones es evidentemente política, pero la decisión adoptada no se opone a la lógica económica. Del mismo modo, invertir en los niveles más altos de la enseñanza (secundaria y post-secundaria) es a la vez una cuestión de equidad y de eficiencia. El autor propone “poner en práctica un plan de financiamiento de la educación superior en el que contribuya a pagar quien tiene medios para hacerlo”. Efectivamente, las altas tasas de rendimiento privadas, que se han incrementado de forma continua a lo largo del periodo, parecen justificar plenamente tal propuesta. Sería suficiente con cuidar de que aquellos con capacidad para recibir una formación de este tipo, pero sin medios financieros suficientes, puedan efectivamente recibirla, y que no habrá subversión en las formaciones más caras, tales como las formaciones técnicas o científicas. Igualmente importante es aconsejar poner en marcha un plan de desarrollo y financiamiento para la enseñanza secundaria. De hecho no se puede decir de manera infalible cuántos fondos habría que invertir en los diferentes niveles. Obviamente, lo ideal sería aumentar la parte del presupuesto público destinado a la educación: México invierte una menor parte de su PIB que el promedio de los países de la OCDE (OCDE 2000).

Dos observaciones para terminar:

1. La escolarización de los excluidos de las enseñanzas primaria y secundaria puede ser costosa: acaso sea necesario asignar docentes calificados ahí donde no los hay, proporcionar un apoyo regular a los docentes en su establecimiento, proporcionar los materiales de enseñanza o reducir la dimensión de las escuelas y colegios para favorecer su escolarización. Si bien es cierto que hay que tomar medidas para favorecer la escolarización de los estudiantes en los barrios desfavorecidos de las ciudades y de las zonas rurales remotas, no sólo se trata de asignar más recursos sino de utilizarlos mejor. Se trata de mejorar la organización de la escolaridad, la gestión y sobre todo la interacción que se produce entre los docentes y los estudiantes. Una vez más es una cuestión de eficiencia en la utilización de recursos.

2. La plena utilización de las personas educadas, así como la lucha contra la pobreza, no es únicamente una cuestión de educación. Resulta imprescindible asociar la política educativa con una completa estrategia económica que permita garantizar la utilización de las personas educadas.

## Bibliografía

Carnoy, M. 1999. *Globalization and educational reform: what planners need to know*. Paris: UNESCO/IIEP (series Fundamentals of Educational Planning).

Jencks, C.; Smith, M.; Acland, H.; Bane, M. J.; Cohen, D.; Gintis, H.; Heynes, B.; Michelson, S. 1972. *Inequality: a reassessment of the effect of family and schooling in America*. New York: Basic Books.

OECD. 2000. *Education at a glance OECD indicators*. Paris: OECD.

Ross, K.; Levacic, R. (eds). 1999. *Needs-based resource allocation in education - via formula funding of schools*. Paris: UNESCO/IIEP.

Swanson, A.D. ; King, R.A. 1997. *School finance : its economics and politics* (2<sup>nd</sup> ed.). New York : Longman.

# INTERVENCIÓN ESTATAL, INCENTIVOS Y DESEMPEÑO EDUCATIVO

Alejandro Morduchowicz

## Introducción

Entre los economistas, el inicio de la discusión acerca del papel que debe jugar el Estado en las sociedades en general, en las actividades económicas y también en la educación, se remonta al siglo dieciocho. Después de más de doscientos años podemos decir que, en el plano de las ideas, se trata de una controversia no resuelta, aunque claramente el paradigma actualmente dominante otorga un rol central al sector privado y a las fuerzas del mercado en la asignación de los recursos de una sociedad. La educación no escapa a esta tendencia, como lo demuestra la proliferación de propuestas de reformas que introducen mecanismos de mercado en el sector y la fuerza que éstas han adquirido en los últimos años.

En rigor de verdad, estos economistas no niegan la necesaria participación del Estado en la educación, sino que se discute el grado en que éste debe actuar. Lo que dificulta la discusión es que no siempre es posible adoptar posiciones “objetivas” sujetas a un cálculo económico racional. Por ejemplo, es más sencillo señalar que aquellos sectores en los que la “seguridad nacional” está involucrada deben ser atendidos exclusivamente por el Estado. Pero esto no es tan categórico en otros donde ese problema no se encuentra presente. Y las opciones se amplían cuando se debe determinar la forma de provisión del servicio, en nuestro caso, educativo. Así, ¿debe ser provisto totalmente, debe subsidiarse, deben permitirse deducciones impositivas, deben entregarse *vouchers*? Ninguna de estas cuestiones tiene respuestas unívocas (Cohn y Geske, 1990).

En la literatura histórica, sociológica o política, el sector público suele ser considerado el resultado de procesos histórico-políticos y como una institución orgánica que ha venido cambiando en respuesta a imperativos de seguridad nacional, expectativas sociales cambiantes en relación con el Estado del Bienestar, etc.

En cambio, en el marco de la teoría económica tradicional, la necesidad de la intervención del Estado –y la propia naturaleza de lo público– se determinan en un plano puramente teórico y se explican como un residuo de las fallas que muestran los mercados privados para alcanzar una asignación eficiente de los recursos. En otras palabras, el orden natural está dado por el mercado y las acciones del Estado son necesarias sólo para corregir las eventuales distorsiones provocadas por el sector privado.

Sin embargo, en los últimos lustros se ha venido insistiendo en las fallas de las que el Estado no es ajeno y que estarían contribuyendo a explicar el deterioro o bajo desempeño de las organizaciones gubernamentales. En última instancia, según la teoría, lo que corresponde es contrastar los problemas del mercado con los del Estado. Este debate, como no podía ser de otra manera, involucra también a los sistemas educativos; sobre todo porque en la mayor parte de los países la provisión del servicio es mayoritariamente estatal.

En este trabajo se repasan algunos de: a) los argumentos económicos que sustentaron tradicionalmente la provisión pública de la educación; b) los contra-argumentos que se han esgrimido para apoyar la introducción de mecanismos de mercado en la asignación de recursos sectorial y; c) las formas concretas que se proponen para incrementar el desempeño de los resultados en el aprendizaje.

## I. El péndulo de la intervención estatal

### I.1. Las fallas del mercado

Hay una gama de casos en los cuales los mercados no logran una asignación eficiente; en otras palabras, “fallan”. Intuitivamente, podemos pensar en situaciones en las cuales algo no funciona bien en el mercado. La teoría económica justifica la intervención del Estado, siempre y cuando pueda corregir las fallas o, al menos, no exacerbarlas.

De las distintas fallas del mercado, las que nos interesan para discutir en educación son dos: las que se refieren a los bienes públicos y las externalidades. El motivo de nuestro interés es que estos conceptos –estrechamente vinculados entre sí– constituyen la base a partir de la cual el paradigma dominante en economía suele justificar la intervención del Estado en la educación.

#### Los bienes públicos

Se trata de bienes (o servicios) que, o no son suministrados por el mercado o, cuando lo son, la cantidad ofrecida es insuficiente. Los bienes públicos tienen dos características básicas: 1) no cuesta nada que otra persona más disfrute de sus ventajas y, por eso, el racionamiento de estos bienes no es deseable. Vista de otro modo, esta característica significa que la cantidad que consume un individuo no reduce la cantidad que pueden consumir los demás; 2) en general, es difícil o imposible impedir el disfrute del bien público a aquellos que no pagan por él: en otras palabras, su racionamiento es inviable. Esto implica que si la sociedad evalúa que el bien debe ser producido, es el Estado quien tiene suministrarlo.

El ejemplo más típico de un bien público e infaltable en la literatura sobre finanzas públicas es el de la defensa nacional, ya que es uno de los pocos que cumple perfectamente los dos principios explicados. Por un lado, si el gobierno instala una base militar que protege al país de los ataques, está protegiendo a todos los ciudadanos. A su vez, si una nueva persona emigra o muere, o nace otro niño en ese país, los costos de la defensa nacional prácticamente no resultarán afectados.

Por otra parte, sería imposible excluir a algún ciudadano de los servicios de defensa nacional o racionar el suministro a través del cobro de un precio. Supongamos que la defensa nacional esté en manos de una empresa privada. Para proveer el servicio debe cobrar un precio. Sin embargo, como todos los ciudadanos saben que, paguen o no, igualmente se beneficiarán de él (serán protegidos), no tendrían incentivos para pagarlo voluntariamente. Por el contrario, tratarían de no revelar sus preferencias y no pagarlo con la esperanza de que otros soporten el costo de la provisión. Esta estrategia que se propone disfrutar sin costo personal se llama, en economía, estrategia del “polizón” (*free-rider*) y provee una base potente para la intervención del Estado: los potenciales proveedores privados del bien público no pueden cubrir los costos de producción y, por lo tanto, el mercado no existe. Si el bien público ha de producirse, el pago debe ser compulsivo. El Estado debe suministrar el bien público y cobrar impuestos para financiarlo. Algunos autores consideran que el problema del polizón como sustento de la intervención del gobierno es la implicancia central de la teoría de los bienes públicos (Cullis y Jones, 1998).

Muchos bienes comparten algunas características de los bienes públicos aunque no satisfacen completamente su definición. En estos casos se habla de bien público *impuro*, que puede ser no rival en el consumo pero permitir la exclusión, o bien no permitir la exclusión pero mostrar rivalidad, o bien mostrar ambas características pero no en su forma plena.

¿Qué ocurre con la educación? Bajo *este* esquema conceptual, la educación no puede ser considerada un bien público, al menos en su estado puro. En primer lugar, no cumple totalmente el principio de no exclusión. La prueba más contundente en este sentido es el hecho de que, en la mayor parte de los sistemas educativos, el sector privado precedió al público en la prestación del servicio educativo. Mientras que el sistema de educación pública en general no excluye a ningún chico que quiera ir a la escuela, las escuelas privadas pueden cobrar por el servicio y quien no paga la matrícula, no puede concurrir. Esto se verifica incluso en el caso de las escuelas privadas subvencionadas por el Estado (la excepción a la exclusión por parte de estas escuelas estaría dada por los chicos que concurren becados o por las escuelas que no cobran ningún tipo de arancel).

Por otra parte, la educación tampoco satisface plenamente el principio de no rivalidad en el consumo. Del mismo modo que los ejemplos mencionados antes, todos los alumnos de una clase o sección se benefician del servicio en forma simultánea, pero sólo hasta cierto límite, dado por la cantidad de bancos o vacantes previstos para esa clase. En este caso (cuando se llega a la congestión), el alumno deberá concurrir a otra clase dentro de la misma escuela o, directamente, a otra escuela.

Aunque algunos autores sostienen que la educación es un bien privado suministrado por el Estado, en la literatura sobre los bienes públicos se la incluye, en general, dentro de la amplia gama de bienes públicos “impuros”. Pero esto no nos dice mucho sobre la intervención del gobierno en la educación. Sabemos que, en teoría, los bienes públicos puros exigen provisión estatal y financiamiento compulsivo, debido principalmente a que no es posible excluir a nadie de su consumo. En el caso de los bienes impuros la cuestión se hace más compleja, porque la “impureza” es una cuestión de grados imposible de cuantificar, y si bien se descuenta que alguna participación del Estado es necesaria, ni la naturaleza ni el grado de esa intervención surgen

unívocamente como resultado de las consideraciones teóricas. En definitiva, si fuera un bien público puro, la necesidad de la intervención estatal sería incuestionable (y no estaría sujeta al cuestionamiento que enfrenta en la actualidad).

Ante las dificultades para definir con precisión los bienes públicos impuros –en particular, la educación– a partir de los principios de no rivalidad y no exclusión, suele recurrirse al concepto de “externalidades”, estrechamente asociado al del bien público y también incluido entre los factores causantes de fallas del mercado.

### Las externalidades

Siempre que una persona o empresa emprende una acción que produce un efecto en otra persona o empresa sin que ésta pague o sea pagada, decimos que hay una externalidad (Stiglitz, 1992). Esto significa que se producen costos o beneficios *sociales* que surgen como consecuencia de esa acción pero no pueden ser captados por el mecanismo de precios.

Se distinguen dos tipos de externalidades: negativas y positivas. En lo que respecta a la educación, los economistas reconocen una variada gama de externalidades positivas, tanto económicas como extra-económicas. Entre las primeras, suelen mencionarse: el aumento de la productividad de trabajadores con poca educación derivado de trabajar en equipo con trabajadores altamente educados; la influencia de la educación de una generación sobre los logros y la productividad de generaciones venideras; etc. Asimismo, hay una serie de beneficios que afectan en particular a la persona educada y a su familia, como, por ejemplo (Wolfe y Zuvekas, 1995): las relaciones positivas entre la educación de un individuo y su estado de salud y el de su familia; entre la escolarización de un individuo y la escolarización recibida por sus hijos; la contribución positiva de la escolarización sobre la eficiencia en la adopción de elecciones, tales como

las de consumo; la influencia en las elecciones vinculadas con la fertilidad, etc. Más allá de estos beneficios, se considera que hay amplias ganancias para la sociedad derivadas de la educación. Entre éstas, las principales parecen ser la cohesión social, la transmisión de valores democráticos, la reducción del crimen, etc., pero también se mencionan la probable influencia de la educación sobre la caridad, sobre los ahorros y sobre el uso de nuevas tecnologías.

Contrariamente a lo que sucede con las externalidades negativas, la provisión por parte del mercado de un bien o servicio que genera beneficios externos será demasiado baja: se supone que los consumidores solamente tienen en cuenta su propio beneficio al demandarlos, por lo tanto ignoran las externalidades positivas que aquellos puedan generar. En el caso de la educación, dudosamente los padres decidan enviar a sus hijos a la escuela por los beneficios sociales que resulten de esa escolarización, y si la provisión de educación sólo dependiera de los beneficios privados, la “cantidad” resultante sería muy inferior a la socialmente deseable.

Sobre la base del concepto de externalidades positivas, diversos autores categorizan a la educación como un bien semi-público, mixto o cuasi-público (Van Gendt, 1980; Cullis y Jones, 1998; Vanderberghe, 1999). La educación proporciona beneficios individuales y colectivos y este componente colectivo o social es el que se vincula estrechamente con la noción del bien público. Precisamente, los bienes que generan externalidades positivas y los bienes públicos tienen en común que, si su provisión se centrara en el mercado, la cantidad ofrecida sería inferior a la socialmente deseable.

En función de estas consideraciones, las externalidades constituyen la principal justificación que desde la teoría económica tradicional se otorga a la intervención del Estado en la educación.

A partir de los sesenta, los estudios referidos al aporte de

la educación al crecimiento económico y a la inversión en capital humano contribuyeron a afianzar, en gran medida, esa visión. Como es sabido, esos análisis repercutieron en los países occidentales, promoviendo un incremento de la inversión en educación para aumentar la cobertura de los sistemas educativos. La visión dominante era que la educación iba a ser el instrumento que, junto con el crecimiento del sector industrial, permitiría el desarrollo de los países, haría evolucionar a la sociedad política hacia la democracia y sería el canal de movilidad social basado en la capacidad y el esfuerzo.

Al fervor inicial de los estudios de las tasas de rentabilidad que proveían un marco *objetivo* para decidir el destino de los recursos entre diferentes niveles educativos, le siguió la práctica de ampliar su campo de acción, llevando a cabo estudios sectoriales como un proceso de insumo-producto que permitirían predecir el impacto de la adición o reasignación de los recursos al sistema (Hanushek, 1989). En sus comienzos, estos estudios tenían por objetivo mejorar la asignación de los recursos que se estaban destinando al sector. La primera ola del capital humano se encontraba en su apogeo y se trataba de optimizar los recursos que se asignaban en el marco de un sector que contribuía en forma significativa al crecimiento económico.

Estos estudios empleaban las herramientas que se habían venido aplicando en los análisis de las funciones de producción referidos, sobre todo, a la industria manufacturera. Una función de producción es una relación matemática que describe cómo los recursos pueden ser transformados en productos. Aplicada a educación, comprende el análisis de la relación existente entre los insumos escolares y los resultados educativos (medidos, la mayor de las veces, a través de resultados en pruebas estandarizadas de aprendizaje).

No obstante las dificultades metodológicas –que no son pocas–, los especialistas han desarrollado decenas de investiga-

ciones sobre la función de producción educativa.<sup>1</sup> A los efectos de lo que nos interesa en este trabajo, cabe detenerse en los análisis que intentan medir la influencia del gasto educativo y el salario docente con los resultados en el aprendizaje. Según estos estudios, no existiría vínculo entre esas variables (por ejemplo, a mayores salarios, mejores resultados y viceversa).

La explicación de estos hechos no es difícil: en la medida que los salarios no están sujetos a ninguna cláusula de productividad (independientemente de cómo se la mida y evalúe), no necesariamente debe reportarse esa relación. Por lo tanto, el colorario resulta más o menos obvio: o no se debe continuar incrementando el salario o debe comenzar a *atársele* a algún elemento de productividad. Si se considera la alta proporción de las nóminas salariales docentes dentro del gasto educativo, se puede comprender la facilidad con la que estos argumentos pueden extrapolarse al gasto educativo en su totalidad. En este caso, también se puede observar que uno de los problemas para encontrar vínculos entre el gasto educativo y desempeño es que no hay nada inherente en ese gasto que conduzca a mejores resultados en el aprendizaje. En forma más directa, se verifica una falta de incentivos en el sistema educativo (monetarios y no monetarios).

Adicionalmente se han brindado argumentos que son aplicables, en forma especial, a algunos países de nuestra región. Uno de ellos es el “efecto umbral” analizado por Fortune

<sup>1</sup> Para una introducción al tema, basta consultar cualquier manual de economía de la educación (el clásico es el de Cohn y Geske, 1990). Entre las innumerables investigaciones y revisiones desarrolladas por otros analistas, se hallan Hanushek, 1979 y 1986; Monk, 1990 y 1992 y, más recientemente, los diferentes estudios reunidos en Burtless, 1996. A su vez, entre los muchísimos trabajos que discuten los problemas metodológicos de las funciones de producción educativa, los de Bowles (1970) y Levin (1976), se encuentran entre los clásicos. Por su parte, Fortune (1993) realiza un extenso y comprensivo detalle y sumario de cada uno de los obstáculos y defectos de las regresiones y modelos que las contienen.

(1993), quien se interroga a partir de qué cantidad los insumos –por ejemplo, el gasto o el salario–, comienzan a tener alguna incidencia sobre el desempeño. Las funciones de producción encuentran que para los niveles salariales y de gasto educativo en Estados Unidos (donde se llevaron a cabo la mayor parte de esos estudios), una adición a la inversión no tiene implicancias sobre los resultados en el aprendizaje. Pero si se correlacionara el bajo nivel del gasto y el salario docente en nuestros países, también se podría encontrar una ausencia en esa relación. Esto no significa necesariamente que, dados esos bajos niveles, un aumento en las remuneraciones o en el gasto en general no tendría incidencia. El paralelo que ese autor hace con un incendio al que se intenta sofocar con sólo un balde de agua es por demás ilustrativo: de modo alguno esto demostraría o alguien se aventuraría a afirmar que, dada esta situación, el agua no permite apagar el fuego. Simplemente, el líquido no resultó suficiente. En otras palabras, la relación entre la escasez de recursos y la ineficacia no es un concepto novedoso en la prosecución de políticas públicas. Por otra parte –y ésta también es una hipótesis a verificar empíricamente–, no es una cuestión menor el hecho de que en los países de menor desarrollo relativo podríamos estar situados en un punto inicial en que los rendimientos marginales todavía no son decrecientes (Betts, 1999).

Más allá de estas consideraciones, el hecho es que los estudios referidos a las funciones de producción han arribado a diferentes resultados o, cuando los hallazgos fueron similares, generaron explicaciones no pocas veces contradictorias entre sí. Por eso, la ausencia de correlación entre variables claves, el declive de la teoría del capital humano, las críticas sobre el vínculo entre educación y productividad (credencialismo, etc.), la evidencia sobre la escasa o nula mejora en la distribución del ingreso y la crisis fiscal, entre otras, allanaron el camino para que los estudios de las funciones de producción comenzaran a susentar técnicamente el recorte o contención de los gastos educa-

tivos a la vez que potenciaron las ideas sobre la introducción de mecanismos de mercado en el sector que permitieran mejorar su productividad.

Estas consideraciones no son patrimonio de las investigaciones llevadas a cabo por economistas de la educación. Más bien, forman parte de la corriente dominante de la teoría de las finanzas públicas en los últimos lustros. Ésta comenzó a insistir en la necesidad de sopesar las fallas del mercado con las incurridas por el Estado, las cuales estarían explicando el bajo desempeño del sector público en general y, en lo que a nosotros respecta, el educativo en particular. No pocas de las propuestas de reforma en la asignación de recursos en el sector de los últimos años le deben su sustento a esta corriente de pensamiento; de ahí, el espacio que le dedicamos a continuación. Como se podrá ver, si bien para ganar en generalización re veo el tema dejándolo en el plano conceptual, en lo que sigue se pueden encontrar las raíces teóricas que respaldan a quienes promueven el menor intervencionismo estatal y/o la introducción de mecanismos de mercado en el financiamiento del sistema educativo y en las relaciones contractuales docentes.

## 1.2. Las fallas del Estado

Al abordar la cuestión de las fallas del Estado y de la falla burocrática, el paradigma económico dominante centra su atención en los incentivos como *la* diferencia entre el sector privado y el público y como causa principal de la ineficiencia de éste último. La falta de incentivos para que las agencias públicas generen los resultados socialmente deseables implicaría que los remedios del Estado a las fallas del mercado también pueden fracasar y, por lo tanto, deja de ser deseable la intervención estatal.

Por un lado, se consideran los *incentivos organizacionales*. A diferencia de las empresas privadas, los organismos públicos (empresas, ministerios, etc.) no se enfrentan a la amenaza

za de una quiebra sino que tienen la posibilidad permanente de recibir fondos del Estado. La posibilidad de una quiebra es valorada como incentivo porque impone una restricción presupuestaria a las empresas y actúa como un mecanismo natural para reemplazar equipos directivos que hubieran mostrado una gestión ineficiente.

Un segundo desincentivo organizacional es la ausencia de competencia en el sector público, argumento de gran peso en las propuestas dirigidas a introducir elementos del mercado en la educación tales como el subsidio a la demanda (volveremos sobre este punto más adelante). Básicamente, la competencia permite elegir. Los consumidores pueden expresar sus preferencias eligiendo, lo que obliga a las empresas a ser más eficientes.

Por otra parte, también se plantea que la estructura de *incentivos individuales* coloca al sector público en desventaja respecto del privado. Los organismos públicos fallarían en proveer incentivos (para ser eficaces, eficientes, y/o responder a los fines de la organización) a las personas que trabajan en ellos debido a las restricciones que enfrentan tanto en materia de política salarial como en lo relativo a la estabilidad en el empleo. Este argumento, entre otros, es el que sustentaría la propuesta de introducción de cláusulas de productividad en las relaciones contractuales docentes.

Estas diferenciaciones tajantes entre lo público y lo privado respecto de la ineficiencia se relativizan si se acuerda que muchos de los problemas que suelen atribuirse a las burocracias públicas no se deben tanto a que se encuentran en el sector público como al tipo de tareas que realizan los funcionarios (Stiglitz, 1992). La naturaleza administrativa de las actividades que realizan, en general, los organismos públicos dificultan la evaluación precisa de sus resultados; además, la mayor parte de las prestaciones por parte del Estado son de servicios y tienen una multiplicidad de objetivos. Estas características dificultan la medición del rendimiento de los trabajadores del sector público -in-

cluidas las escuelas– y la creación de estructuras de incentivos eficaces, salariales o no salariales.

Desde el enfoque de los costos de transacción (derivado del neoclásico), se postula que tanto los mercados como las organizaciones jerárquicas –públicas o privadas– tienen ventajas y desventajas relativas mutuas. Las ventajas relativas de las jerarquías (respecto del mercado) residirían en que: a) facilitan la toma de decisiones adaptables y consecutivas; b) promueven expectativas convergentes; c) facilitan el monitoreo y permiten el diseño y aplicación de sistemas de incentivos para fortalecer los intereses de la organización; d) favorecen la generación de un ambiente de trabajo en el que, además de los objetivos propios de la organización, pueden contemplarse los intereses no pecuniarios y los valores de las personas (Williamson, 1975).

Pero también estarían sujetas a la actuación de una serie de factores que pueden provocar el deterioro en sus ventajas relativas y el surgimiento de desventajas o costos, especialmente a medida que se extiende el tamaño de la organización. Por un lado, se verificarían una serie de tendencias que contribuyen: a) a la proliferación de nuevos roles que responden más a demandas o presiones de subgrupos dentro de la organización que al cumplimiento de las metas (con un aumento asociado en los costos de supervisión) y, b) al mantenimiento de actividades, procesos o proyectos existentes pero que ya no sirven a los fines de la organización, son obsoletos o improductivos. En estas tendencias entrarían en juego comportamientos estratégicos que se revelan en esfuerzos por parte de uno o varios miembros de la organización por manipular el sistema con el objetivo de promover sus intereses individuales y de grupo.

Por otra parte, se argumenta que las organizaciones jerárquicas –especialmente, las más grandes– muestran deficiencias en términos de control y problemas de motivación, independientemente del nivel de responsabilidad de sus integrantes. Por último, este enfoque también hace hincapié en la cuestión de los

incentivos: los esquemas de remuneraciones y ascensos propios de las jerarquías pueden limitar los incentivos a un buen desempeño y provocar efectos disuasivos para individuos con iniciativa que, de otra manera, estarían dispuestos a trabajar en la organización.

Hasta cierto punto, las consideraciones expuestas son aplicables a algunos de los numerosos problemas que suelen enfrentar los organismos públicos de conducción educativa. Por ejemplo, en general no hay una visión global de los procesos y tramitaciones; éstos carecen de una planificación adecuada y se llevan a cabo sin prever las posibles dificultades que puedan surgir durante su transcurso. Además, suelen no estar orientados a la satisfacción de los clientes externos o beneficiarios, mientras que los tiempos que demandan en la práctica, en varios casos, exceden cualquier previsión razonable. Pese a que existe una percepción generalizada sobre la ineficiencia de los procesos, prácticamente no existen planes de mejora y, cuando existen, son difusos.

Con respecto a los incentivos, las administraciones educativas deben sumar al problema de los bajos salarios –de docentes y administrativos– un conjunto de normas obsoletas que, por ejemplo, establecen aumentos salariales principalmente en función de la antigüedad en un cargo dado; dificultan (cuando no impiden) la reasignación del personal en función de las necesidades del sistema y de la organización que lo conduce; obstaculizan el establecimiento de un sistema que premie el buen desempeño, etc.

Otra de las críticas que suelen hacerse a los sistemas educativos públicos se relaciona con las diferencias de información que tienen los actores locales y el nivel central. Éste nunca estaría bien informado acerca de las necesidades y las capacidades productivas de los actores locales, lo que deriva en una asignación ineficiente o en un desperdicio de recursos.

En efecto, no es inusual que las administraciones educa-

tivas centrales –especialmente las que tienen a su cargo sistemas educativos de gran tamaño– cuentan con poca información y/o con información distorsionada acerca de lo que ocurre tanto en el nivel local como en las propias escuelas. Por ejemplo, es común que en la relación entre el nivel central y las dependencias ministeriales locales se verifiquen una serie de problemas al respecto: superposición de múltiples canales de ida y vuelta de la información, desconocimiento por parte del nivel central de quiénes son y qué actividades realizan los agentes locales, dificultades para monitorear sus acciones, etc. También es cierto que el sistema de educación pública no ofrece información ni señales sobre la calidad de las escuelas, la evolución de su desempeño, quiénes son los docentes, etc.

Esta cuestión puede analizarse desde la perspectiva de la relación principal-agente. Ésta surge cuando una persona (el principal) contrata a otra (el agente) para desempeñar tareas en su nombre. Esta delegación de funciones se puede deber a varios motivos: el agente posee capacidades y habilidades que el principal no tiene, o es menos efectivo que el agente para desempeñar esas actividades, o, simplemente, puede usar su tiempo más productivamente en otras tareas.

Las relaciones del tipo principal-agente pueden encontrarse tanto en el mercado como dentro de las organizaciones. Así, por ejemplo, en una relación médico-paciente, el primero es el agente y el segundo el principal. En el campo de la política, en un proceso electoral, los votantes son los principales y los políticos son los agentes; en una organización burocrática, excepto el eslabón más alto y el más bajo de la jerarquía, cada individuo es a la vez un principal y un agente, dependiendo de si la relación es con un miembro de menor o mayor rango dentro de la organización. En el caso de la relación entre un ministerio de educación y las escuelas, el primero hace las veces de principal y las últimas de agentes.

Asimismo, el enfoque es de utilidad para estudiar el com-

portamiento en las organizaciones y algunos de los problemas centrales que se presentan en éstas, como la selección y la motivación de los agentes, que incluye la definición de los sistemas de remuneración y de diferentes esquemas de incentivos, como, por ejemplo, el régimen de carrera profesional docente.

Cualquiera sea el caso, las relaciones de principal-agente suelen dar origen a situaciones en las que los objetivos de las dos partes pueden ser diferentes y, debido a problemas de información, el principal no sabe a ciencia cierta si el agente actuará en función de lo que se le encomendó o, en cambio, tomará decisiones que, desde la perspectiva del principal, no son las óptimas.

Decíamos que en la relación entre principales y agentes, estos últimos cuentan con información que el principal no tiene. Es decir, hay un problema de *información asimétrica* que hace que el principal no sepa si el agente decide y actúa en forma coincidente con sus intereses. En teoría, el principal siempre (aunque en diferente medida según las características del trabajo encomendado) es capaz de observar el resultado de la acción del agente (piezas fabricadas, productos vendidos, etc.). Sin embargo: a) puede desconocer o no ser capaz de observar la acción del agente o, b) aun observando la acción, puede no contar con otro tipo de información que hace al resultado de la relación y que, en cambio, el agente sí tiene.

La literatura dedicada al tema suele diferenciar dos grandes vertientes de aplicación del problema planteado por la existencia de información asimétrica, es decir, la incertidumbre del principal acerca de si la forma en que el agente adopta sus decisiones y realiza las acciones es coincidente con sus intereses.

Una de estas vertientes se vincula con la escasez de información que tiene el principal acerca del tipo o características del agente. Esto se aplica a situaciones muy disímiles. Por ejemplo, en el ámbito de las organizaciones, este hecho se asocia inmediatamente al desconocimiento por parte de los empleadores de las características de los potenciales empleados y, por ende, a la

incertidumbre sobre si resultarán o no adecuados para un trabajo dado. En este tipo de situaciones, el elemento común es la necesidad por parte del principal de seleccionar el tipo de agente adecuado.

La otra gran vertiente de la información asimétrica es el problema vinculado a un posible comportamiento oportunista del agente. Esto se debe a que hay acciones cuyos efectos sobre los resultados de una relación contractual no son fácilmente observables (de ahí que constituye un problema de información); entonces la persona que realiza las acciones puede optar por perseguir su propio interés a expensas de los demás. Este problema no requiere, necesariamente, que el agente de hecho actúe de manera contraria a los intereses del principal, sino que la sola *posibilidad* de que esto ocurra es lo que genera el problema (Petersen, 1995).

La cuestión central a resolver ante estos problemas es cómo garantizar que la acción del agente resulte acorde a los intereses del principal, de un grupo o de una organización. Las dos vías principales para lograrlo son: a) vincular los ingresos del agente con el resultado de la acción y/o, b) asignar una mayor cantidad de recursos al monitoreo de la acción. Esta segunda cuestión implicaría una mayor intervención estatal que, precisamente, es lo que está en tela de juicio. Dado que el interés de este trabajo se centra en el análisis de la estructura de incentivos en educación, en lo que sigue sólo se aborda la cuestión del vínculo entre ingresos y resultados.

## II. Los incentivos en educación

Entre los economistas hay dos consensos en materia de incentivos en educación: a) que son necesarios, pero, b) no se sabe cuáles emplear. El problema es si sirven a los propósitos u objetivos que se persiguen. Por ejemplo, Hanushek *et al* (1994) se-

ñalan que existe una amplia gama de estructuras diferentes de incentivos para mejorar la educación. Sin embargo, no es un problema menor el hecho de que, hasta ahora, han sido escasamente evaluados de manera sistemática. Por ejemplo, no se sabe aún cuáles son mejores para determinadas circunstancias ni qué resultados se pueden esperar de algunos de ellos. Al respecto, Hanushek (1996) señala que no se puede precisar o recomendar que determinado curso de acción es mejor que otro. En última instancia, se puede sugerir un conjunto de estrategias más adecuadas que otras, entre las que se encuentran los incentivos a las escuelas. Por su parte, Hannaway (1996) señala que ninguna de las distintas medidas de reformas que suelen proponerse para mejorar la calidad de la educación sirve por sí sola, en forma aislada. Y nosotros podemos agregar que, si esto es así, es porque la *calidad* es cada uno y todos los aspectos a los que apuntan las diferentes propuestas.

En general, los estímulos institucionales en el sistema educativo descansan, en gran medida, en la descentralización de la toma de decisiones; esto es, en la autonomía escolar. Es interesante notar que hay una tendencia a considerar a esta última como un fin en sí mismo sin importar, o colocando en un segundo plano, los resultados. Por el contrario, los incentivos ponen en primer lugar al desempeño, y la descentralización es una forma de alcanzarlos (Hanushek *et al*, 1994). Esto explicaría, en alguna medida, los motivos por los cuales tiende a afirmarse la posición en favor de los estímulos a la prosecución de resultados.

Frente a la centralización, que regula el funcionamiento institucional, los incentivos se ven más apropiados para alcanzar determinados objetivos ya que otorgan libertad de elección respecto de la vía más adecuada para lograrlos: los estímulos permiten operar en la diversidad y complejidad de situaciones posibilitando que el trabajo se adapte a las necesidades de cada población objetivo. Así, una de las grandes desventajas de la

centralización es que desconoce las diferencias existentes entre los actores y, por lo tanto, más aún, puede conducir a ineficiencias en la utilización de los recursos (porque asimila a todos por igual). Esto en educación es más grave aún pues es una actividad muy atomizada. Por eso las regulaciones actuales, que tienden a imponer uniformidad, fracasan. En síntesis, como señalan Hanushek *et al* (1994), lo único en común entre la regulación y la descentralización es la definición de objetivos.

Se entiende que cuanto más descentralizado el proceso, se producirán mejores resultados. Pero no siempre la autonomía y los incentivos pueden funcionar mejor que una administración centralizada si no están bien definidos los objetivos y las reglas de juego (Hanushek *et al*, 1994). Además, el problema de los incentivos es que el objetivo a premiar debe ser medible, y si de los múltiples que tiene la educación sólo unos pocos de ellos pueden ser cuantificados, entonces se corre el riesgo de que la organización –en nuestro caso, la escuela–, sólo se oriente a ellos (por ejemplo, enseñar para el test). Por otra parte, cuanto más débiles los incentivos monetarios, menos útiles son para predecir qué sucederá. Los efectos finales dependerán de qué tan importante sea la influencia de los factores no-económicos.

En efecto, el problema no es sólo la carencia de incentivos monetarios. Al respecto, Powell (1996) sugiere que incentivos y motivación son conceptos similares y que lo único que los distingue es que el primero es un concepto utilizado en políticas públicas y es empleado básicamente por economistas, en tanto que el segundo es más utilizado por psicólogos y docentes. Sin embargo, Windham y Peng (1997) señalan que hay una diferencia entre ellos ya que un incentivo es un premio o castigo –intencional o no– que tiene por objeto la modificación de algún comportamiento. Por su parte, la motivación es “la condición de ser alentado para comportarse de determinada manera... es el resultado de la interacción de los incentivos con valores individuales y capacidades”.

Por ejemplo, se puede incentivar con un adicional salarial, pero la posible respuesta depende de las motivaciones que tenga cada persona para reaccionar ante ese estímulo (por ejemplo: un adicional por trabajar en una zona desfavorable puede tener diferentes respuestas). Por eso, aunque conociéramos o pudiéramos ser capaces de diseñar un sistema de incentivos, la respuesta dependerá, en última instancia, de las motivaciones que tengan, en nuestro caso, los docentes. Debido a ello, entre otras razones, los incentivos no siempre funcionan o es posible que funcionen, pero de un modo diferente al que se espera.

Los incentivos monetarios a la oferta –que son los que nos interesan en este trabajo– pueden concebirse a través de tres ejes/destinatarios principales: a) el sistema en general, b) los docentes y, c) las escuelas. En lo que sigue, repasamos brevemente cada uno de ellos. Las formas y experiencias que pueden adoptar son tantas como sistemas educativos hay. Por eso, sólo se describen de un modo general las características y dificultades que les son comunes en su forma más *pura*.

## II.1. Cuasi mercados

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

la demanda que enfrenta- al decidir la cantidad de educación que ofrecerá).

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

Más allá de la necesidad de tomar con cautela y en ocasiones relativizar los argumentos en contra de la intervención estatal contemplando los problemas que muestran los mercados, la realidad es que la escuela de pensamiento dominante en las últimas décadas sostiene una postura anti sector público (no sólo en educación). Como resultado práctico, están las políticas (o propuestas de implementación de políticas) dirigidas a reforzar los mecanismos y procesos del mercado (Bailey, 1995, Cullis y Jones, 1998).

En el caso concreto de la educación, la respuesta a las “fallas del Estado” vino de la mano de propuestas tendientes a mantener el principio de financiamiento público para prevenir las fallas del mercado y, al mismo tiempo, incorporar elementos que *imitan* al mercado para proveer incentivos a los docentes y burócratas en orden a hacerlos más eficientes y capaces de rendir cuentas a la sociedad. Por eso, a estas propuestas se las engloba bajo el concepto genérico de “cuasi mercados”.

Se trata de arreglos institucionales intermedios entre el Estado y el mercado que combinan el principio de financiamiento público -y los controles burocráticos que necesariamente lo acompañan- con los enfoques que promueven la competencia entre escuelas y la libre elección. Básicamente, se posibilita a los padres a que elijan la escuela. Bajo la condición de que estén adecuadamente informados, el resultado esperado es que las escuelas rindan cuentas a sus “clientes” y hagan un mejor uso de sus recursos. Como puede apreciarse, el concepto de cuasi mercados

se corresponde con los esquemas de subsidio a la demanda (tipo *voucher*), inicialmente propuestos por Friedman (1955).

En los esquemas tipo *voucher* (y sin considerar las numerosas variantes que presenta), los padres inscriben a sus hijos en la escuela de su preferencia, la que recibirá fondos del gobierno en función de la cantidad de alumnos que atienda. Si los padres no están conformes con la educación recibida por sus hijos pueden retirarlos de esa escuela e inscribirlos en otra. Esto significa, en términos de Hirschmann (1970), que expresan sus preferencias a través del mecanismo de “salida”. Los fondos del Estado, “siguiendo a los alumnos”, se redireccionarán hacia la nueva escuela elegida. En la medida en que una escuela pierde matrícula, se desfinancia: su única alternativa para no desaparecer del sistema es adecuar su propuesta a los requerimientos de la demanda (cualesquiera que éstos fueren: “calidad”, disciplina, deportes, valores religiosos, etc.).

En teoría, los cuasi mercados que operan con *vouchers* combinan lo mejor del mercado y del Estado. Por un lado, el financiamiento público: a) asegura el acceso a la educación para todos y, b) limita las tendencias a que la inversión en educación resulte menor a la socialmente deseable (nuevamente, volvemos a la cuestión de las externalidades de la educación). Por el otro, la libre elección crea el entorno competitivo necesario para que las escuelas aumenten la eficiencia en el uso de los recursos y provean una educación de mayor calidad. Además, políticas de ese tipo mejorarían la calidad de la educación: en la medida que entren en juego los mecanismos de oferta y demanda (por la matrícula y, por medio de esa vía, los *vouchers*), las escuelas se verían forzadas a mejorar su oferta educativa con el consiguiente beneficio para el conjunto del sistema. En el largo plazo, sólo sobrevivirían las que han sido capaces de captar mayor cantidad de alumnos ofreciendo, en forma simultánea, un servicio de mejor calidad.

Pero, en la práctica, parece haber poca evidencia de que

estos resultados teóricos se cumplan. La mayor parte de los estudios dirigidos a evaluar el impacto de los cuasi mercados provienen de Estados Unidos y no permiten arribar a conclusiones definitivas respecto de sus ventajas y desventajas. Por lo demás, como señala Vanderberghe (2000), más del 85% de la educación en ese país es pública y los experimentos de *vouchers* –que es la forma de introducir el cuasi mercado en educación en ese país–, no conforman un verdadero “sistema” que permita evaluaciones de carácter general. Por lo demás, las mayores críticas teóricas señalan los efectos negativos que tendría sobre la equidad propuestas de esta naturaleza: la asimetría en la disponibilidad y acceso a la información según los recursos culturales y las características socioeconómicas de las familias, los problemas de selección adversa por parte de las escuelas; la redistribución negativa del ingreso hacia familias que antes enviaban a sus hijos a escuelas aranceladas y ahora recibirían un cupón o el subsidio estatal, son sólo algunas de las objeciones que se le han formulado a este tipo de esquemas (Clune y Witte, 1990; Levin, 1991).

## II.2. Carrera profesional y estructura salarial docente

Si las viejas carreras profesionales y estructuras salariales docentes todavía se encuentran vigentes se debe, en gran medida, a la dificultad de encontrar mecanismos sustitutos que contengan sus ventajas. Entre éstas se pueden señalar simplemente: a) son objetivas y, por lo tanto, no están sujetas a discrecionalidad por parte de ninguna autoridad; b) el salario es predecible, ya que desde el ingreso a la carrera se puede conocer lo que se va a percibir en el futuro; c) su administración y comprensión por parte de los docentes es sencilla y; d) reducen, sino eliminan, la competencia entre docentes (aunque, es cierto, tampoco proveen mecanismos que favorezcan la cooperación entre ellos).

Ahora bien, si las escalas salariales presentan algunos aspectos positivos, sus desventajas no son menores. Aún más, su importancia es tal que la corriente generada a favor de su transformación tiene su origen, precisamente, en ellas. Algunas de las más relevantes se refieren a que docentes mediocres tienen la misma remuneración que otros con mejor calificación, preparación y compromiso con su trabajo; docentes con títulos vinculados a la docencia de mayor graduación que la magisterial reciben el mismo pago que aquellos que no continúan estudios superiores; docentes con mayor experiencia no son aprovechados –ni remunerados– en trabajos más desafiantes y difíciles de llevar a cabo por docentes menos preparados o con menos antigüedad; el régimen de compensaciones se encuentra desvinculado de las actividades desarrolladas en las escuelas; finalmente, la escala salarial vigente paga igual por diferentes esfuerzos y aptitudes.

En cuanto a las carreras magisteriales, suele señalarse que el sistema educativo no alienta a los mejores docentes a su continuo perfeccionamiento y superación; además, los ingresantes tienen el mismo trabajo y carga laboral que docentes con treinta años de experiencia; sólo permiten que el docente ascienda a otros puestos que lo alejan del aula; el modo de acceso a un cargo superior fomenta el credencialismo y la sola acumulación de años; finalmente, dentro del mismo cargo, la única diferencia en la remuneración entre los docentes es la antigüedad (Morduchowicz, 1997).

En síntesis, la estructura salarial y la carrera profesional no ofrecen estímulos, promueven el igualitarismo y desalientan, por omisión, la iniciativa docente.

Dadas esas críticas, durante los últimos lustros comenzó a insistirse en la necesidad de relacionar los salarios (no sólo de los docentes) con su desempeño. Según el paradigma teórico dominante en economía, todos los salarios deberían ser “pagos por mérito” o productividad.

Según quienes proponen este tipo de compensaciones, el problema de las escalas salariales uniformes es que no proveen incentivos ni penalidades (monetarias) que discriminen el desempeño de los trabajadores. Así, la justificación del pago por mérito reside, en última instancia, en que si los docentes son remunerados competitivamente en función de su performance, trabajarán más y los más efectivos serán recompensados monetariamente. Adicionalmente, otras razones que se esgrimen a favor del pago por mérito son que: a) los docentes se encuentran motivados, principalmente, por estímulos monetarios y, b) la oportunidad de lograr este tipo de compensaciones los incentivaría a tener un comportamiento superador que los posiciona mejor en su carrera profesional. Implícitamente, este tipo de esquemas de remuneración docente supone que éstos tienen la capacidad pero no la voluntad para mejorar el desempeño escolar (Cohen, 1996). De allí la necesidad de un mecanismo que los induzca a ello.

Los argumentos en contra del pago por mérito han sido numerosos y, en su mayoría, no han podido ser sorteados por sus promotores. Entre éstos se encuentran: a) no hay acuerdo sobre qué es enseñanza efectiva o cómo medirla y, en función de ello; b) no hay consenso sobre cómo evaluar sin generar controversias; c) los recursos a repartir son limitados, generando un; d) pago competitivo que socava el comportamiento de los docentes y atenta contra el espíritu de cooperación en la escuela; d) se corre el riesgo de que se utilicen como represalia y no como estímulo; e) es difícil escapar de la confusión de mayor carga laboral con mejor desempeño laboral; f) la eventual mayor calidad no se debe a una contribución individual sino a los distintos docentes de la escuela y; g) no hay evidencia de que el pago por mérito hubiera elevado el nivel general de la enseñanza en aquellos lugares donde se implementó (Burnside, 1986; Ellis, 1984; Janey, 1996; Johnson, 1984; Lawler, 1995; Murnane y Cohen, 1986).

Consecuentemente, estos mismos inconvenientes pueden constituir ventajas si se aplican a equipos de trabajo en las escuelas: contribuirían a construir una cultura en la que los individuos se preocupen y participen de los objetivos de la organización y, por lo tanto, eliminarían el problema de la identificación *del* docente que coadyuvó a la mejora en la calidad. En otras palabras, es posible solucionar: a) el problema de la competencia entre docentes, b) la incidencia en la enseñanza de uno solo de ellos y, c) la definición de parámetros (más) objetivos. Por eso, cada vez es mayor la tendencia a optar por incentivos monetarios grupales para promover el mejor desempeño escolar. Sobre esto trata el siguiente punto.

### II.3. Incentivos a las escuelas

En forma complementaria a la reformulación de las estructuras salariales se ha ido desarrollando una corriente a favor del estímulo a grupos de docentes o escuelas que logran alcanzar objetivos educativos previamente determinados (v.g. mejoras en los rendimientos en las pruebas de aprendizaje, disminución del ausentismo de los alumnos, de los docentes, desarrollo de proyectos escolares, etc.).

Los incentivos a las escuelas pueden ser de dos tipos: ex ante o ex post. En tanto los primeros incentivan procesos, los últimos tienen por objeto premiar el logro de determinados resultados. Cualesquiera de estos sistemas son de reciente data y la evaluación sobre su contribución a la mejora en la calidad educativa es escasa. La literatura y los analistas suelen valorar positivamente ambos tipos de modelo y, en última instancia, la inclinación por uno u otro pareciera obedecer más a una cuestión de certezas sobre sus alcances finales que a otra cosa.

En efecto, la ventaja de un sistema de incentivos a procesos es que permite promover y direccionar la ejecución de actividades valoradas por los responsables de las conducciones

educativas. Acaso su mayor aporte derive de la posibilidad de proveer fondos a las escuelas para desarrollar acciones para las cuales éstos nunca alcanzan o se encuentran disponibles. El objetivo último, en general, es la promoción de la autonomía institucional y una forma de iniciar ese camino es por medio del financiamiento de los proyectos educativos institucionales.

Picus (1992) encontró que en California los incentivos a los procesos educativos tuvieron efectos favorables en las instituciones que los recibieron, pero no ha sido claro su efecto sobre los conocimientos de los alumnos. Esto no significa caer en el reduccionismo de identificar solamente la calidad de la educación con las pruebas de aprendizaje. La evaluación de la pertinencia de este tipo de programas sólo a partir de la lectura de sus resultados significaría suponer que las propuestas de incentivos a las escuelas son *la* política educativa cuando en realidad sólo forman parte de ella y se entiende que contribuyen a sus objetivos. Sin embargo, sí correspondería emprender el esfuerzo de analizar qué parte les cabe en la contribución global.

Por su parte, la ventaja de un sistema de incentivos a resultados es que, al premiarlos, claramente se tiene garantía de que los mismos han sido alcanzados. Si bien la utilización de las sumas de dinero que se entregan por este concepto también puede estar sujeta a regulaciones, se suele dar una mayor libertad de acción a las escuelas respecto de su asignación ya que se entiende que éstas han sabido organizarse para alcanzar los resultados deseados y, en ese sentido, debe respetarse –naturalmente, siempre dentro de ciertos límites– el camino emprendido.

A primera vista, pareciera que este último método es más *deseable* que el anterior. No obstante esto, para concluir las consideraciones respecto de este atributo debemos agregar que la medida en que esta contribución resulte efectiva, dependerá fundamentalmente de la internalización por parte de la escuela de los objetivos de los incentivos eventualmente percibidos.

Existe cierto consenso en señalar que uno de los efectos

más significativos de los incentivos a grupos de docentes o escuelas sean, quizás, los comportamientos que generan y no el valor económico de las sumas entregadas, sean éstas en concepto de premios o para financiar proyectos. Esto es así porque contribuyen a crear un ambiente de colaboración en pos de objetivos comunes (Odden y Kelley, 1997). Esta conclusión coincide con análisis similares que señalan que, independientemente de la suma que finalmente se entregue a cada escuela, “el mayor impacto debería provenir, no del uso en sí mismo que se le dé al dinero del premio, sino de los cambios internos en la organización que realizan las escuelas en su interés por el premio o, en las escuelas ganadoras, de las discusiones internas respecto de la utilización del dinero para mejorar la escuela” (Ladd, 1996).

Este aspecto ha sido poco analizado en las evaluaciones de los programas de incentivos y permitirían enmarcar la contribución que realizan los estímulos a procesos que, con la información disponible, todavía sólo puede ser especulativa (Espínola, 2000 analiza algunas experiencias en diversos países de América Latina).

A pesar de que sobre ellos hay más conjeturas que evidencias, las perspectivas que ofrecen y las consideraciones e hipótesis que los sustentan (además de los resultados preliminares alcanzados por algunas experiencias exitosas), han llevado a considerarlos como una alternativa innovadora a incorporar en la agenda de las políticas educativas.

## Comentarios finales

Entre la centralización estatal y la mercantilización de los sistemas educativos existe una amplia gama de acciones pasibles de ser probadas. Tanto desde un punto de vista teórico como fáctico, pareciera que ninguno de esos extremos conducen a la resolución de los problemas pendientes en el sector. En perspectiva,

el aporte de las discusiones alrededor de esos ejes estaría dado más por su interés didáctico que por otra cosa.

Claro que relegar la riqueza de los debates a una mera cuestión pedagógica de transmisión de virtudes y dificultades es subestimar su contribución. Precisamente, las críticas y sus respuestas son las que, paulatinamente, van orientando las propuestas híbridas de cursos de acción.

Hace ya varios lustros el tradicional Estado Educador habría llegado al límite de su capacidad para garantizar, simultáneamente, la cobertura y calidad. Paralelamente, en los últimos años se ha venido insistiendo en la necesidad de prestar más atención a los resultados que a los insumos y procesos. En este contexto es que desde la economía se sugieren formas de incentivos con el propósito de influir en los procesos con miras a modificar resultados.

Pero, como se dijo, no siempre se conoce cuáles son los apropiados. Por lo demás, muchas veces los mecanismos de los que se dispone no se ajustan a la dinámica sectorial. Así, por ejemplo, fórmulas del tipo de subsidio a la demanda o pago por mérito no brindarían las respuestas correctas ya que se presentan como fórmulas “por fuera” de la naturaleza y características del *mercado* educativo. En cambio, a pesar de las críticas respecto de su lógica mercantil, los incentivos a escuelas parecieran amoldarse al funcionamiento de los establecimientos. Por eso, el punto a tener presente no es sólo la antinomia Mercado-Estado sino quién o qué garantiza la necesaria mejora en la equidad y la eficiencia.

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

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

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

Por último, de modo similar a la descentralización, no debe perderse de vista que los incentivos no son un fin en sí mismo. Son, simplemente, un mecanismo, un instrumento para alcanzar determinados resultados. Esta cuestión suele soslayarse

en no pocos análisis económicos de la educación y de allí, en gran medida, su rechazo o fracaso. Esto es el resultado de desconocer o no tener en cuenta otras dimensiones del sector cuya reformulación no descansa en un, aunque necesario, insuficiente estímulo monetario.

## Bibliografía

- Bailey, S.J. (1995): *Public Sector Economics. Theory, Policy and Practice*. Macmillan. Houndmills, Basingstoke, Hampshire and London.
- Betts, J. (1999): *Returns to quality of education*. The World Bank, Washington, DC, EEUU.
- Burnside, Ch. (1996): "Is there merit in merit pay?" *TCCTA Messenger*. Texas, EEUU.
- Burtless, G. (ed.) (1996): *Does money matter?. The effect of school resources on student achievement and adult success*. Brookings Institution Press, Washington, EEUU.
- Bowles, S. (1970): "Toward an educational production function", en Hanson (ed.) *Education, income, and human capital*. New York: Columbia University Press, EEUU.
- Cohen, D. (1996): "Rewarding teachers for student performance", en Fuhrman, S. y O'Day, J. (eds). *Rewards and reform: creating educational incentives that work*. San Francisco, California, Jossey Bass Publishers. EEUU.
- Cohn, E. y Geske, T. (1990): *The economics of education*, 3° Ed., Pergamon Press. EEUU.
- Clune, W. y Witte, J. (1990): *Choice and control in american education*. The Stanford series on education and public policy. The Falmer Press, Gran Bretaña.
- Cullis, J. y Jones, P. (1998). *Public Finance and Public Choice* Oxford University Press, New York.
- Ellis, T. (1984): "Merit pay for teachers"- *Eric Digest N° 10*. EEUU.
- Espínola, V. (2000): "¿Es la autonomía la clave para una escuela más efectiva", en *Revista de Tecnología Educativa*, Volumen XIV, N° 1-2, Santiago, Chile.
- Fortune, J.C. (1993): "Why production function analysis is irrelevant in policy deliberations concerning educational funding equity", en *Education Policy Analysis Archives* - Vol.1, N° 11.
- Friedman, M. (1955): "The role of government in education", en Sollow (ed.): *Economics and the public interest*, Rutgers University Press, EEUU.
- Hanushek, E. (1979): "Conceptual and empirical issues in the estimation of educational production functions", en *The Journal of Human Resources* - XIV-3. EEUU.

- Hanushek, E. (1986): "The economics of schooling: production and efficiency in public schools", en *Journal of Economic Literature* 24. EEUU.
- Hanushek, E. (1989): "The impact of differential expenditures on school performance", en *Educational Researcher* 18. EEUU.
- Hanushek, E. et al (1994): *Making schools work: Improving performance and controlling costs*. The Brookings Institution, Washington DC. EEUU.
- Hanushek, E. (1996): "Outcomes, costs and incentives", en *Improving America's schools: the role of incentives* en Hanushek y Jorgenson (eds.). National Academic Press, Washington, DC. EEUU.
- Hirschman, A. (1970): *Exit, voice and loyalty. Responses to decline in firms, organizations, and states*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, EEUU.
- Janey, C. (1996): "Incentive Pay". *Education Week*. EEUU.
- Ladd, H. (1996): *The Dallas School accountability and incentive program: an evaluation of its impacts on student outcomes*. Brookings Institution, Washington, EEUU.
- Lawler, E. (1995): *The new pay: a strategic approach. Compensation and Benefits Review*, 27 (4). EEUU.
- Levin, H. (1970): "The effect of different levels of expenditure on educational output", en Johns, R. et al (eds): *Economic factors affecting the financing of education*. National Educational Finance Project. Florida. EEUU.
- Levin, H. (1976): "Concepts of economic efficiency and educational production", en Froomkin et al (eds.): *Education as an industry*. Cambridge, Massachusetts, EEUU.
- Levin, H. (1991): "The economics of educational choice" en *Economics of Education Review*, Vol.10; N° 2. EEUU.
- Marginson, S. (1997): *Markets in education*. Allen & Unwin. Australia.
- Monk, D. (1989): "The education Production Function: its evolving role in policy analysis", en *Educational Evaluation and Policy Analysis* - Vol.11, N°1. EEUU.
- Monk, D. (1990): *Education finance. An economic approach*. Mc Graw Hill. EEUU.
- Monk, D. (1992): "Education productivity research: an update and assessment of its role in education finance reform", en *Educational Evaluation and Policy Analysis* - Vol.14, N° 4. EEUU.
- Morduchowicz, A. (1997): *La homogeneidad como mecanismo de desigual -*

*dad en el régimen salarial docente: lineamientos y alternativas para su transformación.* Ministerio de Cultura y Educación de la Argentina. Buenos Aires.

Murnane y Cohen (1986): "Merit pay and the evaluation problem: why most merit pay plans fail and a few survive". *Harvard Educational Review*. Vol. 56. EEUU.

Odden, A y Kelley, C. (1997): *Paying teachers for what they know and do. New and smart compensation strategies to improve schools.* Cowen Press, California. EEUU.

Petersen, (1995): "The Principal-Agent Relationship", en *Organizations en Economic Approaches to Organizations and Institutions. An Introduction*, Pal Foss (ed.), Dartmouth Pub. Co. EEUU.

Picus, L. (1992): "Using incentives to promote school improvement", en A.Odden (ed). *Rethinking school finance. An Agenda for the 1990s.* The Jossey-Bass, Inc.Pub. EEUU.

Powell, A. (1996): "Motivating students to learn: an american dilemma", en Fuhrman, S. y O'Day, J. (eds). *Rewards and reform: creating educational incentives that work.* San Francisco, California, Jossey Bass Publishers. EEUU.

Stiglitz, G. (1992). *La Economía del Sector Público.* Antoni Bosch, editor, Barcelona. España.

Vanderberghe, V. (1999): *Políticas de Descentralización y Gestión de la Educación: Reformas y Regulación de los Sistemas Escolares.* Seminario CIDE-PIIE, Santiago de Chile.

Van Gendt, M. (1980). *The Voucher Concept and the Publicness of basic education.* Krips Repro Meppel.

Williamson, O. (1975): *Mercados y Jerarquías: su análisis y sus implicaciones antitrust.* Fondo de Cultura Económica / Economía Contemporánea, México.

Windham, D. y Peng, W. (1997): "Incentive concepts and macro-educational planning", en Kemmerer, F. Windham, D. (eds.), *Incentives analysis and individual decision making in the planning of education*, IIEP-UNESCO, París, Francia.

Wolfe, B. Zuvekas, S. (1995) *Nonmarket outcomes of schooling.* Discussion paper N°1065-95, Institute for research on poverty. EEUU.

Comentarios a:  
INTERVENCIÓN ESTATAL, INCENTIVOS  
Y DESEMPEÑO EDUCATIVO,  
de Alejandro Morduchowicz

por María Viola Espínola

## Introducción

En estos comentarios me voy a centrar en aquella parte de la presentación que analiza algunos de los incentivos económicos cuyo objetivo es mejorar el impacto de las inversiones en el sector educación. No me voy a detener en la discusión que precede al análisis de los incentivos, en donde el autor discute dos dicotomías: Estado versus mercado en la provisión del servicio educativo, y regulación versus descentralización, porque coincido con él en que se trata en realidad de falsas dicotomías, y que su uso responde a fines didácticos.<sup>1</sup>

La pregunta que guía el análisis es la necesidad de encontrar criterios para orientar el gasto en educación, buscando identificar aquellas variables que producen buenos resultados, es decir, encontrar el vínculo entre inversión y calidad, entre inversión y resultados educativos, entre inversión y aprendizaje. La presentación se detiene en el análisis de tres tipos de incentivos: el *financiamiento por alumno*, *pago a docentes en fun -*

<sup>1</sup> En efecto, las alternativas para la intervención del Estado pueden ser, en materia de financiamiento, dos: total o parcial; y en cuanto a la provisión y administración: pública, privada o mixta. Al mismo tiempo que los sistemas educativos se expanden y avanzan en descentralización de funciones y autonomía de gestión, también avanzan hacia estrategias de administración pública - privada y hacia formas de financiamiento compartido con el sector privado. Por último, la descentralización requiere regulación fuerte, sólo que de distinto tipo al tradicional.

*ción de su desempeño y financiamiento directo a las escuelas.* El autor se basa principalmente en investigaciones y estudios realizados sobre experiencias en Estados Unidos, y desarrolla su análisis desde una perspectiva fundamentalmente económica. Sus conclusiones son poco alentadoras, señalando que las evidencias recogidas por estos estudios sugieren efectos contradictorios, y hace un llamado a la cautela destacando los efectos negativos que con frecuencia se asocian a este tipo de incentivos sobre el sistema escolar.

Los estudios sobre incentivos realizados en el marco de la teoría económica en general descansan en una asociación lineal entre incentivo económico y producto, por lo que no es de extrañar que los resultados encontrados sean pobres y poco estimulantes<sup>2</sup>. Para las metodologías más tradicionales en el campo de la economía, todo es cuestión de encontrar el patrón común y la fórmula para dimensionar los insumos que terminarán en el “producto” deseado. Me parece que se pueden encontrar más luces si estos incentivos son analizados desde una perspectiva más rica, que integre los conceptos relevantes de la teoría económica con aquellos conceptos tradicionales propios de los análisis educativos y de las ciencias sociales. En estos comentarios voy a complementar las evidencias y datos entregados por el autor en su presentación, con los recogidos de experiencias realizadas en América Latina y que han sido estudiadas usando metodologías integradas.

El orden de los comentarios es el siguiente: en primer lugar voy a proponer un modelo para estudiar los factores que me-

<sup>2</sup> De igual forma, las investigaciones sobre las funciones de producción en educación y las que indagan desde la perspectiva principal – agente también han entregado resultados poco alentadores. Sin embargo, la investigación en la línea del “school effectiveness”, que analiza el mismo tipo de variables en la búsqueda por mejores resultados educativos que se ha llevado a cabo desde los años 70 y con más fuerza en los 80 fundamentalmente en Gran Bretaña y Estados Unidos, han entregado resultados mucho más alentadores.

joran la eficiencia y los resultados escolares, luego voy a comentar sobre los aspectos más prácticos (en el sentido de aplicados a la práctica escolar), sobre cuándo y cómo los incentivos económicos analizados producen impacto en los resultados educativos. Mi intención es proponer, de paso, nuevas categorías para el análisis de los incentivos.

## Un modelo para analizar los incentivos

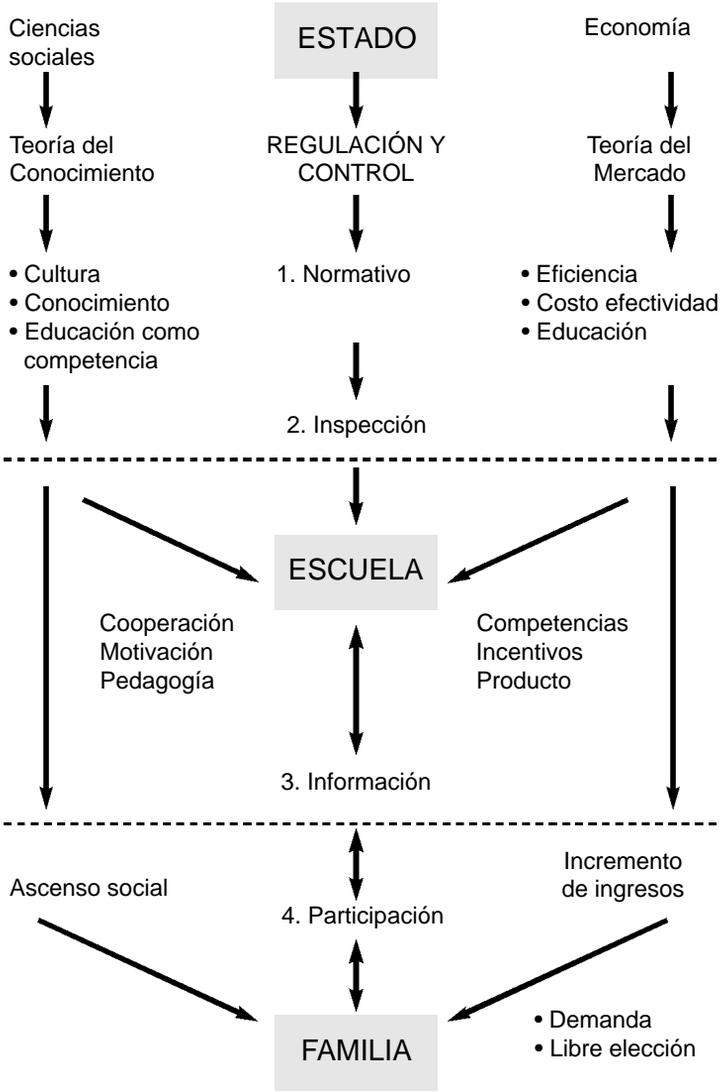
El modelo que expondré para el análisis de los incentivos y sus efectos sobre los resultados educativos integra conceptos que se han expandido gracias a su uso por parte de la teoría del mercado, tales como incentivo, producto, oferta y demanda y competencia, con conceptos propios de la teoría social y de la educación, como motivación, aprendizaje, transmisión cultural, pedagogía y recontextualización (ver cuadro N° 1).

Este modelo integrado pretende entregar elementos que permitan: i) explicar “las fallas” de la escuela, que determinan que no sea de lo más eficiente en el cumplimiento de su rol, ii) contestar preguntas sobre cómo aumentar su eficiencia, y iii) proponer soluciones, es decir, orientar la formulación de políticas.

Pero antes de entrar al modelo, quisiera hacer un poco de sociología de la educación, con el fin de explicar el porqué de la necesidad de integrar ambas líneas conceptuales para hacer un análisis adecuado de los incentivos y su impacto sobre el sistema escolar.

Ambas perspectivas responden a dos momentos de la historia de la educación. Observando el modelo del cuadro N° 1, en el eje izquierdo están los conceptos derivados de las ciencias sociales y de la teoría del conocimiento, que imperaron en la investigación educativa en forma casi exclusiva hasta los años 70. En este período la educación es el mecanismo incontestado de adquisición de saberes y el vehículo seguro de ascenso social. En

Cuadro N° 1



la época de mayor plenitud, éste fue un período caracterizado por grandes inversiones para ampliar la cobertura en la primaria y por el rol central de la docencia en el tejido y la organización social. El rol del profesor no tenía competencia como transmisor de conocimiento y de las formas adecuadas de conductas, intereses y valores. Se hablaba de la formación integral de los alumnos, más valorada que la adquisición de conocimientos y el aprendizaje de competencias que impera en el discurso actual. En este contexto, la verdadera motivación de los docentes estaba dada por la satisfacción por el deber cumplido y la centralidad de su rol en la sociedad.

En el eje de la derecha se encuentra el campo de la economía, de la cual se desprenden los conceptos propios de la teoría del mercado. Estos conceptos entran a jugar un rol en el análisis de la educación a fines de los años 70, siguiendo a Milton Friedman, quien en 1955 planteó su revolucionaria propuesta de asignación de recursos a través del financiamiento a la demanda. En este período se desdibuja el rol de la educación frente a la fuerza de otros medios de transmisión cultural como son los medios, la masificación del cine, la TV, la tecnología informática y el acceso cada vez más generalizado a Internet. Los docentes se ven afectados, ya que en la medida que disminuye el valor social de su rol, también disminuyen los salarios. No es de extrañar que se resistan a los nuevos mecanismos y conceptos que a la vez les exigen más: *accountability*, responder a la demanda, apertura hacia la comunidad, y ser evaluados. Además, se cuestiona su seguridad laboral conseguida con tanto esfuerzo gremial. Desde estos parámetros conceptuales, el objetivo de la educación es permitir la adquisición de un bien (destrezas de desempeño) que facilitarán al individuo la obtención de mayores ingresos. El incentivo económico se entiende como el motor del cambio, el que tiene como norte la eficiencia.

El modelo identifica tres niveles en el SE, determinados por las agencias y agentes encargados de la transmisión educa-

tiva en cada nivel. Estos son: el *Estado*, la *escuela* y la *familia*. El Estado representa el primer nivel, que asume el rol de definición de las políticas y tiene la responsabilidad de asegurar que toda la ciudadanía tenga acceso a esa educación definida por las políticas. El segundo nivel es la escuela, que representa el corazón del modelo, como agencia de transmisión de saberes, o de bienes. El tercer nivel lo constituye la sociedad externa al sistema educativo (SE) y está representado por los padres, las familias y los grupos para los cuales la educación representa algún interés (empresarios, iglesias).

Las agencias del modelo –el Estado, la escuela y la familia– son conceptos compartidos por ambas perspectivas, al igual que los agentes, los docentes, los alumnos, los padres, los funcionarios y los técnicos. En donde hay discrepancias entre ambas es en la definición del rol del Estado, y hay un mayor nivel de acuerdo en que el rol de la sociedad es el de plantear y exigir la satisfacción de sus demandas respecto de la educación.

Las políticas educativas definidas por el Estado van sufriendo transformaciones a medida que hacen su recorrido al interior del SE, puesto que cada agencia y agente realiza su propia interpretación de las políticas y las transforma de acuerdo con sus intereses y necesidades. La consecuencia es que sucede aquello para lo cual los políticos y técnicos no han encontrado solución, y es que a la sala de clases no llegan los cambios, no se implementan las políticas o se implementan prácticas muy distintas de las pensadas desde el Estado. Todos hemos escuchado alguna vez la frase “en el aula sucede lo mismo desde hace 40 años”. Usando términos económicos, las prácticas escolares resultan “inelásticas” frente a los cambios de políticas, las reformas y las innovaciones.

Los mecanismos destinados a asegurar que se cumplan las políticas pertenecen a la esfera de la regulación y el control que permitirán la obtención del producto, el resultado o la calidad deseada.

Regulación es un instrumento de política del Estado para

orientar el sistema hacia conductas y resultados predeterminados, es el instrumento con que se “calibra” la circulación y el uso de los recursos humanos, materiales y pedagógicos, al interior del SE. Es el mecanismo mediante el cual se envían al SE las señales acerca de cuáles son los objetivos, por dónde debe transitar para lograrlos, hacia cuál norte debe orientar sus actividades y metas.

Cada uno de los niveles y agencias se caracteriza por un mecanismo de regulación más o menos especializado, constituyendo una cadena de regulación, la que debe entenderse como un sistema de eslabones interdependientes en el que todos son necesarios y su preponderancia juega en diferentes circunstancias.

Niveles de regulación:

1. *Normativo*: corresponde al dictado de leyes, decretos, resoluciones. Este es el instrumento de regulación del Estado por excelencia. Es el nivel donde se definen el currículum, la estructura del SE, la obligatoriedad, la periodicidad de las evaluaciones, las carreras docentes y su estructura salarial.
2. *Inspección*: en este nivel caben todas las formas de supervisión e inspección, que aun cuando operen bajo diferentes banderas de objetivos (el de proveer asistencia técnica a través de la supervisión, por ejemplo) su función es la supervisión y observación directa para verificar el cumplimiento de las normas (regulación normativa).
3. *Información*: en este nivel se ubican funciones como los sistemas de información educativa (SIE), los sistemas de información estadística y los resultados de las evaluaciones de rendimiento. Estos permiten el monitoreo del sistema y proporcionar información retroactiva para reorientar las prácticas y también las políticas. Los SIE son en general los que proporcionan información sobre la eficiencia del SE, y aun

cuando normalmente no se diseñan para difusión general, el público más educado puede acceder a esta información. La información que proporcionan los resultados de las evaluaciones de rendimiento ha sido en general más difundida, puesto que entre los objetivos que se explicitan se encuentra el de orientar a la demanda.

4. *Participación*: este es el nivel del control social por excelencia, en donde los mecanismos principales de control son la voz y la salida. La voz como articulación de necesidades, demandas, exigencias y reclamos; y la salida como mecanismo de traslado de lealtades desde un proveedor (escuela en nuestro caso bajo análisis) a otro.

Sin que pierdan su valor e importancia los niveles normativo e inspección, se han incorporado mecanismos nuevos, en cierta medida ajenos al sector educación, como son la regulación a través de la información y el control social, legitimados gradualmente en la medida que se descentralizan las funciones y responsabilidades y que éstos demuestran su potencial para el logro de mayores niveles de eficiencia. En la medida que los SE se descentralizan y se hacen más “abiertos” a las familias y a la comunidad, estos niveles participan con mayor intensidad tanto en la regulación (definición de lo que la escuela debe hacer y lograr) como en el control (que los hijos aprendan, que los docentes sean puntuales). De este modo, del control directo y la verificación de procesos y control “in situ” del cumplimiento de las normativas, se ha ido avanzando hacia formas indirectas de regulación y control, a través de la difusión de los resultados hacia los beneficiarios y de la incorporación de la demanda como mecanismo válido de definición y “moldeamiento” de las actividades del SE y, principalmente, de la escuela.

Los SIE y los resultados de evaluaciones externas tienen valor en tanto producen información para la toma de decisiones, es decir, “hacia arriba”. Sin embargo, desde la perspectiva de los

mecanismos de regulación y de las “señales” que orientan la dirección hacia la que debe avanzar la escuela, el valor más fundamental es el de dar señales a las escuelas y a las familias, es decir, “hacia afuera” del SE. De ahí la importancia de la difusión de información tanto hacia dentro del SE (distintos niveles de la burocracia, toma de decisiones, finanzas, y también la escuela), como hacia afuera (padres, comunidad, sociedad en general, opinión pública, grupos de interés).

Desde dentro del SE, en particular los docentes, se cuestiona el valor de las evaluaciones externas y el uso de pruebas estandarizadas como mecanismo de regulación. Estos cuestionamientos son razonables en tanto las evaluaciones no miden lo que tienen que evaluar (se basan en pruebas de aptitudes de elección múltiple que miden apenas capacidad de memorizar datos aislados), y utilizan metodologías de procesamiento de datos ineficientes (que no permiten comparaciones en el tiempo, o entre diferentes categorías de escuelas), o poco confiables (que han sido mal calculados). Lo cierto es que ésta es todavía la situación de muchos de los sistemas de evaluación en América Latina. Es por esto que queda mucho por invertir en el mejoramiento de estas evaluaciones, orientándolas fuertemente hacia la medición de adquisición de contenidos curriculares, de la capacidad de razonamiento, de la habilidad para resolver problemas, etc. Sólo en esta medida será un mecanismo de regulación bien orientado. La experiencia de países como Japón, Corea, Gran Bretaña, Dinamarca, Francia, Alemania y Holanda ha demostrado que la evaluación externa es el aliado más poderoso del currículum, puesto que asegura la adquisición de habilidades y contenidos que se ha definido que el SE transmita. Además, el logro y el éxito de los alumnos adquiere mayor valor en la percepción de la sociedad. La evaluación externa debería llegar a ser el currículum “de salida” del sistema.

## Los incentivos

En lo que sigue de mis comentarios plantearé una muy breve descripción de los resultados del uso de los incentivos económicos en países de América Latina. En general, los estudios (muchos de los cuales integran metodologías propias de la economía con otras propias de las ciencias sociales), llaman la atención sobre los siguientes puntos: i) aun cuando no siempre hay un impacto directo de los incentivos sobre los resultados educativos, se observan efectos sobre variables que sí afectan los resultados, ii) el efecto de los incentivos se potencia, y muchas veces depende, de su implementación coordinada con variables de regulación.

Los datos que veremos proporcionan pistas muy claras sobre impactos altamente deseados en el sentido de orientar al SE hacia mejores resultados y mayor eficiencia. En el cuadro N° 2 se sintetizan tanto los efectos negativos, señalados por el autor en su presentación, como los efectos positivos que se desprenden de las experiencias realizadas con los incentivos en países de América Latina.

Los incentivos económicos son transferencias en efectivo que tienen como objetivo lograr determinados efectos en el sistema escolar. Estas transferencias sólo llegan a ser incentivos cuando van acompañadas de señales claras respecto de cuál es el objetivo que se persigue. Quisiera proponer que entendamos aquí el concepto de incentivo en el sentido de “palanca” o “cuña”, es decir, la fuerza o la masa pequeña que, utilizada o posicionada de cierta manera en el sistema, puede hacer una gran diferencia.

### 1. *Financiamiento por alumno*

Chile es el único país de América Latina que ha implementado el

Cuadro N° 2

### EFFECTOS DE LOS INCENTIVOS ECONÓMICOS

INCENTIVO	EFFECTOS NEGATIVOS	EFFECTOS POSITIVOS
Financiamiento por alumno	<ul style="list-style-type: none"><li>• Atenta contra equidad.</li><li>• Selección adversa de alumnos.</li><li>• Redistribución negativa. Regresividad.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Introduce diversidad en la oferta.</li><li>• Fomenta competencia por atraer alumnos.</li><li>• Genera preocupación por la demanda.</li><li>• Genera preocupación por el producto ofrecido.</li><li>• Preocupación por el uso de los recursos.</li></ul>
Pago adicional en función del desempeño	<ul style="list-style-type: none"><li>• Atenta contra la cooperación.</li><li>• Riesgo de represalias.</li><li>• Resistencia de los profesores a ser evaluados en su desempeño</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Recompensa a las escuelas y profesores más efectivos.</li><li>• Fomenta la innovación y la iniciativa.</li><li>• Genera modelos de buen desempeño.</li><li>• Estimula esfuerzos de superación.</li></ul>
Financiamiento directo a las escuelas	<ul style="list-style-type: none"><li>• Distrae a los docentes de sus tareas centrales.</li><li>• Distorsiona el uso del tiempo de aprendizaje.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Genera conductas de cooperación.</li><li>• Ahorra y capta recursos adicionales.</li><li>• Genera alternativas de organización.</li><li>• Incentiva la evaluación de procesos.</li><li>• Mejor uso de los recursos.</li></ul>

mecanismo del financiamiento por alumno de manera generalizada en todo el sistema escolar, y gracias en parte al tiempo transcurrido (desde 1980), es posible contar con evaluaciones sobre sus resultados.

No me voy a detener en la descripción de cómo opera el mecanismo en Chile ya que éste es el tema que desarrolla Patrick McEwan en su presentación en este Seminario. Sólo quisiera comentar que los estudios que ha conducido McEwan pierden, a mi modo de ver, mucha de la riqueza que aporta el incentivo a la dinámica de las escuelas y su búsqueda de calidad educativa, pues basó su análisis en una comparación entre escuelas públicas y escuelas privadas. Uno de los grandes beneficios del financiamiento por alumno es que dio lugar a una competencia entre escuelas públicas (municipales) por ofrecer mejor calidad y así atraer alumnos y financiamiento.

La asignación de recursos a las familias (a la demanda) estimula la competencia entre escuelas, y ésta ha sido la gran bandera de los docentes para resistirse al financiamiento por alumno. Sin embargo, las evidencias recogidas muestran que la competencia bien orientada a través de los mecanismos de regulación apropiados es un excelente instrumento de mejoramiento de la calidad.

Los efectos positivos se dan sólo y cuando participan en la ecuación los factores de regulación. Por ejemplo, para que la competencia entre escuelas se dé en términos de calidad de la oferta y niveles de aprendizaje y no en términos de cuál escuela está mejor pintada, cuál está más cerca del centro o de la que tiene alumnos de mejor nivel socioeconómico, es necesario que la demanda (los padres) esté muy bien informada sobre los resultados educativos que esa escuela obtiene y sobre los procesos a través de los cuales se llega a esos resultados (textos que se usan, apoyo que se da a los alumnos, realización de deberes, etc.). También es importante que los padres estén informados sobre qué puntajes obtuvo la escuela en las evaluaciones exter-

nas, cuál es la tasa de repetición, cuántos alumnos repiten en cada nivel educativo, etc.

Por otra parte, el pago por alumno incentiva la búsqueda de la eficiencia del gasto al interior de la escuela, a través de preguntas tales como: i) ¿cuántos alumnos pagan el sueldo de un docente?, ii) ¿cuál es el máximo número de alumnos que se puede tener en un aula sin perjudicar su rendimiento?

La selección de alumnos según su nivel socioeconómico y su capacidad de pago en la que algunas escuelas incurren cuando se otorga financiamiento por alumno, se compensa introduciendo un factor de corrección al subsidio (Nivel Normativo), que será mayor para aquellas escuelas que atienden a alumnos a los que es más costoso enseñar. De igual forma, la selección de alumnos según su capacidad de aprendizaje se compensa con un factor de corrección en el subsidio para la educación especial y el reforzamiento (ver cuadro N° 3 en página siguiente).

## *2. Pago adicional en función del desempeño*

El autor concluye que no se ha encontrado una relación directa entre mejora salarial e incremento en los resultados y plantea que esta relación no se produce porque no se incluyen cláusulas de productividad en los contratos docentes. Es decir, no se acompañan de la señal que les indique con claridad y de manera inequívoca a los docentes qué se espera de ellos como condición para el incremento salarial.

La experiencia más reciente sobre el uso de incentivos económicos para los docentes se está implementando también en Chile desde 1996<sup>3</sup>. El Sistema Nacional de Evaluación del De-

<sup>3</sup> En México se implementó un sistema de incentivo al mérito asociado al salario. La experiencia no ha sido muy afortunada porque el gremio docente gradualmen-

Cuadro N° 3

### FACTORES ASOCIADOS A LOS INCENTIVOS

INCENTIVO	FACTOR DE REGULACIÓN	FACTOR DE COMPENSACIÓN
Financiamiento por alumno	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Normas: que regulen las condiciones de la competencia.</li> <li>• Inspección: para verificar alumnos que asisten.</li> <li>• Información: sobre las características de la oferta a la demanda, resultados educativos.</li> <li>• Social: elección y cambio de lealtades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para compensar regresividad, diferencias pago según NSE del beneficiario, o pago diferenciado para la educación especial.</li> <li>• Información a la demanda.</li> <li>• Facilitar el acceso mediante transporte.</li> </ul>
Pago adicional en función del desempeño	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Información: requiere evaluación de rendimiento académico y monitoreo, año tras año, de los porcentajes. Información estadística sobre eficiencia interna.</li> <li>• Social: aprobación social de escuela y maestros favorecidos. Fomenta competencia y estimula la superación de escuelas por ser beneficiadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Requiere buenos instrumentos para medir desempeño.</li> <li>• Transparencia de instrumentos y procedimientos.</li> <li>• Distribución del incentivo entre equipos docentes.</li> <li>• Difusión a la opinión pública.</li> </ul>
Financiamiento directo a las escuelas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Normas: contratación/despido docentes</li> <li>• Información: requiere evaluación de rendimiento académico, información estadística sobre eficiencia interna.</li> <li>• Social: padres monitorean desempeño docente y asistencia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instrumentos para medir desempeño.</li> <li>• Amplia difusión.</li> </ul>

sempañ, SNED, otorga un incentivo económico al 25% de las escuelas, en función de una calificación por excelencia. Es una combinación entre incentivo ex-post a las mejores escuelas y pago por mérito a los docentes de esas escuelas. Se trata de un beneficio económico que se asigna en función de los resultados obtenidos por la escuela y que se reparte entre los docentes de esa misma escuela. No está asociado a la escala salarial y no es un beneficio permanente: un docente puede recibirlo un año y no ser elegible el año siguiente.

La calificación se hace a través de una evaluación que utiliza indicadores e instrumentos objetivos y transparentes, y que posiciona a las escuelas en una gradiente de excelencia. Los factores considerados en la evaluación son la efectividad (evaluación externa del rendimiento de los alumnos a través del SIMCE), la superación (mejoras en los resultados del SIMCE entre un año y el siguiente), la iniciativa, el mejoramiento de las condiciones de trabajo, la eficiencia interna (tasas de repetición y deserción) y el grado de integración de profesores y padres. El 90% del incentivo asignado a la escuela se distribuye entre los profesores en función del número de horas trabajadas y el 10% restante se distribuye entre aquellos docentes que el equipo considera se han destacado.

En un comienzo el SNED fue cuestionado por los profesores, quienes se resistían a ser evaluados, objetaban el uso de pruebas estandarizadas y se negaban a aceptar que el salario podía no ser parejo para todos. Al tercer año de aplicación del SNED, la evaluación del mismo indica que hay una mayor aceptación y legitimidad tanto de la evaluación externa como del incentivo salarial que la acompaña. Las escuelas premiadas son percibidos por la comunidad educativa como escuelas de exce-

---

te exigió la incorporación del pago como parte del salario regular, perdiendo éste su calidad de incentivo a la eficiencia.

lencia, lo que actúa como modelo a observar y copiar por otras escuelas de menor desempeño.

El factor regulación: los indicadores usados para la calificación de las escuelas envían una señal inequívoca de los objetivos que se busca lograr. El que los docentes mejoren su desempeño descansa sobre una clara señal del sistema que defina qué se entiende por buen desempeño: si se trata de ser puntuales, no faltar a clases, ir con corbata, ser buen compañero, o de que sus alumnos obtengan buenos resultados en las evaluaciones de curriculum.

### 3. *Financiamiento directo a escuelas*

Se distinguen dos estrategias principales: i) recursos de libre disponibilidad que permiten a la escuela tomar tanto decisiones administrativas como decisiones sobre el presupuesto escolar, adquisición de material didáctico y textos, contratar y despedir profesores, etc.; y ii) recursos para la realización de proyectos pedagógicos. Este tipo de incentivos han sido usados en varios países de América Latina, entre ellos, Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Uruguay, Paraguay, El Salvador y Nicaragua, varios de los cuales cuentan con evaluaciones interesantes.

Las evidencias recogidas sobre la asignación de recursos de libre disponibilidad a las escuelas muestran que si los recursos se acompañan de autonomía administrativa, incluyendo la facultad para contratar y despedir profesores, se observa mayor impacto sobre los resultados educativos.

Los estudios disponibles sobre el financiamiento para la realización de proyectos escolares sugieren que el impacto de los proyectos escolares sobre los resultados educativos es modesto, observándose mayores probabilidades de que se produzcan mejoras en el rendimiento que en las tasas de deserción y de repetición. Este escaso impacto se explica en gran medida

porque el financiamiento de proyectos no se ha acompañado, en general, de señales claras sobre lo que se espera que las escuelas logren con los proyectos.

Estos estudios suelen identificar aquellas variables intervinientes que potencian y orientan el efecto de los recursos asignados: evaluación del desempeño docente, evaluación del rendimiento de los alumnos mediante el uso de pruebas estandarizadas, monitoreo del desempeño docente por parte de los padres y la facultad de contratar y despedir docentes. Las variables intervinientes tienen que ver con las señales hacia dentro del sistema y con la rendición de cuentas a la comunidad, es decir, con factores de regulación

En síntesis, si el incentivo no se acompaña de señales claras sobre su objetivo y el resultado que se quiere lograr, no tenemos por qué esperar que de manera automática se produzca algún efecto sobre los resultados educativos, ya sea rendimiento académico de los alumnos, disminución de la deserción, de la repitencia, mejor uso de los recursos. Para que esto suceda, es necesario que los incentivos sean regulados mediante los mecanismos de regulación aquí descritos y sintetizados en el cuadro N° 3.

# EFICIENCIA Y EFICACIA DEL GASTO SECTORIAL

Jorge Calero

## Introducción

En esta presentación se exponen y discuten diferentes aspectos relacionados con la eficiencia y la eficacia de las intervenciones públicas en el terreno educativo y, más en concreto, con la eficiencia y la eficacia del gasto público educativo y los métodos utilizados para medirlas. En un primer apartado se describen las diferentes acepciones de eficiencia y eficacia educativas; a partir de tales definiciones se introduce, en el apartado segundo, el concepto de equidad y su relación con el de eficiencia, argumentándose que no existe una relación de incompatibilidad o intercambio y subrayándose las sinergias que, especialmente en el terreno educativo, se establecen entre ellas. El análisis de las tasas de retorno de la inversión educativa, aproximación “ortodoxa” a la medida de la eficiencia educativa, es discutido en el apartado tercero. A partir de tales críticas se plantea, como método alternativo, el análisis costo-eficacia: sus características esenciales, sus diferencias con respecto al análisis de las tasas de retorno y los aspectos no resueltos son discutidos en el apartado cuarto.

La utilización de indicadores resulta imprescindible a la hora de efectuar análisis costo-eficacia y, de forma más general, cuando se intentan racionalizar los procesos educativos y los recursos utilizados en tales procesos; en el apartado cinco se revisan sus características y se discuten algunas de sus ventajas y desventajas. La presentación concluye, en el apartado seis, con una aplicación del debate en torno a la eficiencia al campo de los instrumentos de financiación educativa.

## 1. Diferentes dimensiones de la eficiencia en educación

En la figura 1 hemos reflejado gráficamente algunas de las definiciones más relevantes de los términos “eficiencia” y “eficacia”, que describimos brevemente a continuación:

*Eficiencia asignativa:* Este concepto establece una relación entre los insumos empleados en el proceso y los objetivos finales de la intervención. Una asignación de recursos es eficiente desde el punto de vista asignativo si es Pareto-eficiente o si maximiza la diferencia entre el total de beneficios sociales –obtenidos del consumo del bien– y el total de los costos sociales de su producción. La disponibilidad por parte de los consumidores de un mayor abanico de posibilidades, junto con la mayor dependencia de los proveedores con respecto a los consumidores (la continuidad de su actividad depende de ellos en un entorno de competencia) se traduce, al menos potencialmente, en una mayor adecuación de los servicios a las necesidades, deseos y objetivos del conjunto de la sociedad. De forma general, en una mayor *responsabilidad* de los proveedores que supone una tensión hacia la calidad. Conviene tener en cuenta, sin embargo, que las necesidades, deseos y objetivos de la sociedad pueden trascender los correspondientes a los individuos en tanto que consumidores.

*Eficiencia productiva:* Una asignación de recursos es eficiente desde el punto de vista productivo si se obtiene la máxima cantidad de *output* con una cantidad de insumos determinados. La eficiencia productiva tiene diversas acepciones: eficiencia-X (referida a la productividad del factor trabajo –en el caso de la educación, los docentes y administrativos); eficiencia técnica (referida exclusivamente a cantidades) y las eficiencias de precios y “value for money”, que incorporan consideraciones, respectiva-



La consecución de niveles más elevados de eficiencia asignativa en el sistema educativo pasa porque a éste se incorporen elementos como la capacidad de elección por parte de los usuarios y la conciencia de costo; en este sentido, la titularidad (pública o privada) de los centros se convierte en un elemento secundario, ya que los centros públicos o una red mixta pueden incorporar tales elementos. A continuación apuntamos diversas características cuya presencia, en principio, tiende a elevar la eficiencia asignativa de los sistemas educativos (véase Calero, 1998a):

a) Presencia de diversos centros (públicos o privados) que puedan ofrecer un producto diferenciado y que compitan entre sí para conseguir las matrículas de los usuarios. En la mayor parte de los niveles educativos podemos encontrar una estructura de mercado con reducida concentración de ofertantes. En determinadas circunstancias y, especialmente, en el nivel educativo superior, encontramos una mayor concentración de ofertantes debido a la magnitud de los costos de primera instalación. La posibilidad de oferta de productos diferenciados está limitada por la existencia de currícula únicos; sin embargo, la diferenciación del producto puede provenir de múltiples fuentes: diferencias en la calidad del profesorado, diferencias en el tipo de pedagogía, en las instalaciones, en las actividades extraescolares, etc.

b) “Matrícula abierta” o capacidad de elección del centro por parte del usuario con independencia del lugar de residencia de éste. La eficiencia global de un sistema educativo se incrementa si las elecciones efectuadas por los usuarios (o por los padres de los usuarios) favorecen a las “mejores” escuelas en términos de calidad y costos. Dos cuestiones aparecen como relevantes en este sentido: cabe preguntarse, en primer lugar, hasta qué punto las elecciones son correctas; en segundo lugar, qué implicaciones tiene en el terreno educativo el sistema de control por medio de la “salida” que implica el movimiento de los alumnos en busca de los mejores centros.

La primera pregunta se ha convertido en un tema importante de debate en la sociología y la economía de la educación de los últimos años. Se pueden identificar dos tipos de distorsiones en el proceso de elección: por una parte, la utilización de criterios no educativos por parte de los padres, como el grupo étnico o la clase social dominante del alumnado de las escuelas<sup>1</sup>. La elección sobre la base de criterios no educativos de este tipo no sólo tiene efectos negativos sobre los niveles de equidad globales del sistema, sino que puede introducir ineficiencias en aquellos casos en los que el “prestigio” de una escuela no esté basado en la buena asignación de recursos sino en una cierta “tradicción” en la composición social de su alumnado. Por otra parte, como señala Walford (1993), son los propios niños los que efectúan muy a menudo la elección del centro, en función de la proximidad de las escuelas y del deseo de compartir escuela con los amigos, reduciendo la utilización de criterios de calidad por parte de los padres a la hora de seleccionar los centros. Estas distorsiones no significan que el proceso de elección de centros conduzca necesariamente a situaciones ineficientes; de hecho, un estudio de Adler y Raab (1988)<sup>2</sup> sobre la experiencia escocesa indica que los padres tendían a elegir las escuelas más eficientes. Hasta qué punto esto es así dependerá en gran medida de la implicación de los padres en los procesos educativos y de la información accesible sobre la calidad “objetiva” de los centros.

Por lo que respecta a la segunda pregunta relacionada con las implicaciones de la “salida” en el terreno educativo, parece claro que ésta provoca costos no recuperables en términos de ruptura del proceso pedagógico de los alumnos. Aunque en una magnitud menor a la que encontramos en el sector sanitario, donde las elecciones cuentan a menudo con una única oportu-

<sup>1</sup> Ball (1993) proporciona una interpretación de la ampliación de la capacidad de elección en educación en Gran Bretaña como una estrategia de clase.

<sup>2</sup> Citado en Le Grand (1992).

tunidad para demostrar su corrección, nos encontramos en el sector educativo con costos para el usuario provocados por el cambio de centro.

c) Un sistema por el que la financiación que recibe el centro depende de la demanda que éste atraiga. Se trata de sistemas en los que la financiación se dirige hacia los centros (públicos o privados) seleccionados por los usuarios. Los dos sistemas más utilizados para dirigir fondos públicos que “sigan” a las decisiones de los usuarios son, por una parte, la financiación mediante fórmulas que incorporen la cantidad de demanda atraída por los centros y, por la otra, los vales educativos (*vouchers*) (ver apartado 6).

El sistema que se seleccione para dirigir la financiación dependerá en gran medida de las peculiaridades de cada nivel educativo, así como de los costos de transacción que genere la implantación de un determinado sistema. Por otra parte, en condiciones normales la financiación por plaza en un centro privado no deberá exceder la equivalente en un centro público; teniendo en cuenta, además, que los centros públicos trabajan a menudo con objetivos y usuarios diferentes a los de los centros privados, la existencia de un diferencial de financiación a favor de los centros públicos queda plenamente justificada.

d) Un sistema de información a través del cual los usuarios tengan conocimiento de las características de los diferentes centros, con anterioridad y con posterioridad a la matriculación. Este sistema de información debe incluir, por tanto, evaluaciones académicas homogéneas (con una adecuada publicidad de los resultados) que permitan conocer la calidad de la docencia y sus efectos sobre el alumnado. La información sobre las características de los centros tiene la doble vertiente de, por una parte, la publicidad que efectúan los propios centros para atraer clientes y, por otra, las evaluaciones académicas homogéneas controladas por un regulador que distribuye de forma pública tales informaciones. Por lo que respecta a la publicidad, coexiste el componente de distribución de información (que no introdu-

ce pérdidas de eficiencia en la medida en que contribuya a una mejor elección por parte de los usuarios) con el componente propio de todos aquellos insumos que no aportan nada en el proceso de producción del servicio, introduciéndose, de este modo, pérdidas de eficiencia. Hasta qué punto dominará un componente o el otro dependerá, en última instancia, del recurso que la publicidad haga a componentes irracionales y/o no educativos.

Las evaluaciones académicas homogéneas de diferentes aspectos del proceso de aprendizaje de los alumnos tienen limitaciones importantes desde el punto de vista de la “neutralidad” de la información, en tanto que en tales evaluaciones incide no sólo la calidad de la docencia (elemento que se desea medir) sino también el origen familiar de los alumnos. De este modo, los centros con una mayor proporción de alumnos procedentes de entornos de mayor ingreso y, por consiguiente, con mayor posibilidad de desarrollar las habilidades requeridas por el sistema educativo, obtendrán evaluaciones con un sesgo positivo. Difícilmente un sistema de tests puede diseñarse de tal manera que corrija los sesgos introducidos por las diferencias socioculturales de los alumnos, entre otras razones porque ello requeriría probablemente la incorporación de elementos subjetivos y abiertos a la discusión.

e) Gestión descentralizada de los centros, de tal manera que se puedan cumplir los objetivos de diferenciación del producto y de internalización de los beneficios y pérdidas generados por el proceso de producción. Esta característica, que en cierto modo “emula” al mercado, implica que los proveedores del servicio reciban incentivos o desincentivos en función de su capacidad de atraer usuarios. En última instancia, la capacidad de “salida” de los usuarios implica que los centros poco eficientes deberán interrumpir su actividad; nos encontramos aquí con otra situación de costos no recuperables, en tanto que, como señala Glennerster (1993), los costos sociales generados por el cierre de una escuela son elevados.

Por otra parte, el sistema de incentivos destinado a internalizar los beneficios generados por los centros más eficientes se canalizará esencialmente a través del sistema de retribuciones del personal docente, lo cual significa, con respecto a un sistema de retribución jerárquico homogéneo, la ruptura de la posición de comprador único en el mercado de trabajo por parte de los proveedores y, por consiguiente, el crecimiento de los costos para una calidad docente equivalente. El sistema de incentivos a través de las retribuciones tendrá repercusiones también en el terreno de la equidad si el diseño del sistema de financiación permite a las escuelas contar con una proporción importante de financiación privada; en tal caso, los incentivos que reciba el personal docente dependerán no sólo de su calidad docente sino de los ingresos de que dispongan las familias de los alumnos.

## 2. Relaciones entre eficiencia y equidad

La situación de optimalidad definida en las aproximaciones económicas neoclásicas implica que cualquier intervención destinada a mejorar los niveles de equidad (en la distribución del ingreso, en el acceso a un servicio) provoca automáticamente pérdidas de eficiencia. Esto es así debido a que los impuestos o transferencias “reales” destinados a implementar la acción redistributiva tienen costos: como lo ilustró Okun (1975), los “cubos” que se utilizan para transportar el agua desde un lugar a otro están agujereados y parte del agua se pierde por el camino<sup>3</sup>. De este modo, la sociedad se enfrenta a una elección de intercambio (*trade-off*), en la que para alcan-

<sup>3</sup> El concepto de “exceso de carga” utilizado en el análisis tributario refleja tales pérdidas.

zar mayores niveles de equidad es preciso renunciar a un cierto nivel de eficiencia.

La descripción de la relación entre eficiencia y equidad en términos de intercambio ha recibido numerosas críticas<sup>4</sup>. Un elemento central que comparten tales críticas es el cuestionamiento de los supuestos de partida, en los que se asume la existencia de una situación de máxima eficiencia (*first-best*), por lo que *cualquier* intervención generará pérdidas de eficiencia. De hecho, como señala Atkinson (1997), el marco teórico de partida no incorpora ninguna de las contingencias para las que se produce la intervención pública en el contexto del estado del bienestar (fallos de mercado tradicionales y problemas de aseguramiento - véase Barr, 1992-).

Una perspectiva basada en supuestos más realistas, en los que no se da por descontado la existencia de un punto de partida de máxima eficiencia, permite la búsqueda de intervenciones públicas que mejoren simultáneamente la eficiencia y la equidad. La aplicación de tal perspectiva al terreno de la educación es factible y útil: al imaginar una situación "inicial" desprovista de intervención pública, aparece una diversidad de problemas de eficiencia, relativos especialmente a la falta de aprovechamiento de los efectos externos positivos de la educación y a cuestiones relativas a la información (véase Calero y Bonal, 1999, cap. 2), por los que el *output* educativo sería diferente al óptimo social tanto en cantidad como en calidad. En este contexto, algunas intervenciones públicas (que se pueden canalizar a través de la regulación, la financiación, la producción de servicios o una combinación de estos tres campos de intervención) pueden mejorar la eficiencia y la equidad simultáneamente.

<sup>4</sup> Atkinson (1997) es un buen ejemplo reciente de tales críticas, efectuadas en este caso desde el propio marco de análisis neoclásico.

Algunos ejemplos de este tipo de intervenciones serían las siguientes:

- Un sistema de becas diseñado para facilitar el acceso a la educación a los grupos sociales con ingresos más reducidos (efecto relacionado con la equidad) incrementa la demanda de educación en términos agregados, generando externalidades positivas (efecto relacionado con la eficiencia). En el caso de un sistema de becas que tenga entre sus objetivos la movilidad de los estudiantes (especialmente en el caso de la educación superior), las sinergias entre eficiencia y equidad resultan todavía más claras.
- Los programas de educación técnico-profesional inicial en núcleos urbanos desfavorecidos pueden tener efectos simultáneos sobre la equidad (facilitando el acceso a la educación y al mercado de trabajo a jóvenes de familias con ingresos bajos) y sobre la eficiencia (a través de una mayor capacidad para la absorción y aplicación de nuevas tecnologías).
- En los países con serios problemas de insuficiente natalidad, la financiación pública de los centros de educación preescolar tiene efectos positivos sobre la equidad –en tanto que beneficia relativamente más a los grupos con menores ingresos–, y sobre la eficiencia –permitiendo que resulten compatibles la incorporación de la mujer al mercado de trabajo y el mantenimiento de tasas de natalidad suficientes.
- Una regulación intensiva en contra de la “selección de riesgos” (*cream skinning*) por parte de los centros educativos elimina un problema de información (problema de eficiencia) y, simultáneamente, mejora los niveles de equidad, ya que los alumnos que los centros intentan evitar son usualmente los que provienen de familias con ingresos menores.

### 3. Vigencia del enfoque de la tasa de retorno de la inversión educativa

Revisemos en primer lugar los principios más importantes del enfoque de la tasa de retorno, con el propósito de discutir, posteriormente, su vigencia y los límites de su aplicación.

El análisis de las tasas de retorno de la inversión educativa constituye la aplicación del análisis costo-beneficio al terreno educativo, siendo, por tanto, un análisis *de eficiencia*. Como primer supuesto, en el análisis de la tasa de retorno los salarios son tomados como indicadores de eficiencia: los niveles agregados de salario diferencial entre dos niveles educativos son considerados como los beneficios que aporta un nivel educativo determinado sobre el nivel inferior. Esta consideración se basa en el supuesto de que el salario de un trabajador refleja adecuadamente la productividad que éste aporta al sistema económico. Un segundo principio del análisis de la tasa de retorno es la inclusión de *todos* los costos: por una parte, se intenta incluir los costos de todos los agentes implicados (usuarios directos, familias, sector público, etc.) y, por otra, se da especial énfasis a la inclusión de los costos de oportunidad de los usuarios (el salario “perdido” durante los períodos de estudio entra, de este modo, en el análisis). El tercer principio del análisis que resaltaremos es la utilización de una tasa de descuento, que sirve para actualizar los flujos de beneficios y costos, provocados por la educación, que se producen a lo largo de la vida activa de los individuos.

La aplicación del criterio de compensación potencial de Pareto (Kaldor-Hicks) al terreno de la educación (bien de carácter primario, en el que su distribución se constituye como uno de los elementos esenciales de la intervención pública) debe ser discutida sistemáticamente. La existencia de ganadores y perdedores introduce la necesidad de análisis más cualitativos, en los

que las posiciones relativas de los grupos puedan ser tenidas en cuenta. En nuestra opinión, la pregunta relevante no es sólo ¿cuántos beneficios netos?, sino también ¿costos para quién?, ¿beneficios, para quién?<sup>5</sup>

El concepto de eficiencia con el que se trabaja en el análisis de las tasas de retorno está limitado al menos en tres sentidos. En primer lugar, el sistema de precios utilizado no puede considerarse que responda al entorno competitivo en el que estos precios serían indicadores de escasez relativa y por tanto de eficiencia.<sup>6</sup> En segundo lugar, los análisis de las tasas de retorno de la inversión educativa difícilmente pueden incorporar la totalidad de los efectos externos generados por la educación. En un entorno crecientemente interconexiónado, las externalidades se están convirtiendo más en la regla que en la excepción; incluso en el terreno de la educación superior, donde parecía existir un consenso acerca del reducido nivel de externalidades generado, en los últimos años se está desarrollando una línea en la que se da énfasis al papel de las externalidades de interdependencia productiva que generan los trabajadores cualificados sobre los no cualificados. En tercer lugar, el intento de aislamiento de una “eficiencia químicamente pura”, desprovista de vínculos con aspectos distributivos, es quimérico: el sistema de precios a través del que se persigue obtener los indicadores de eficiencia tiene como antecedente necesario una serie de variables distributivas.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> La utilización de pesos distributivos, aunque no se ajusta al análisis “ortodoxo” de la tasa de retorno, puede proporcionar respuestas a tales preguntas.

<sup>6</sup> Mientras que algunos autores (p. ej. Psacharopoulos) afirman que los precios generados en un entorno no perfectamente competitivo son indicadores aproximados de la escasez relativa de los inputs y los outputs del sistema educativo, otros economistas han señalado lo inadecuado de la utilización de tales indicadores *second best*.

<sup>7</sup> Una discusión más extensa sobre este aspecto puede encontrarse en Thurow (1981).

El siguiente extracto de Klees (1989: 273) sintetiza de forma contundente la crítica a la ambición totalitaria presente en el análisis costo-beneficio aplicado a la educación a través del análisis de las tasas de retorno de la inversión educativa basado en la teoría del capital humano:

“Crear en la tontería de que es útil comparar los beneficios relativos que proporcionan la construcción de yates, la producción de judías, la escolarización primaria, la sanidad y todo lo demás es, en el mejor de los casos, un espejismo y, más probablemente, una forma de ocultar los intereses propios de los partidarios de utilizar tales comparaciones”.

La aceptación del conflicto y su negociación entre los grupos que toman parte en él es, en nuestra opinión, un punto de partida más enriquecedor que la noción de estrecha eficiencia incorporada en los análisis de las tasas de retorno de la inversión educativa.

Otra discusión relevante en torno al análisis de las tasas de retorno de la inversión educativa gira alrededor de la elección de la tasa de descuento: en una situación *second-best*, la tasa de interés del mercado de capitales no coincide necesariamente con la tasa de preferencia temporal social que refleja las preferencias intertemporales de los agentes; a su vez, la tasa de preferencia temporal social no es igual para diferentes grupos sociales. Una propuesta para evitar este problema, discutida en Calero (1995) es la aplicación de análisis segmentados para diferentes grupos sociales.

Quisiéramos discutir aquí brevemente los vínculos entre educación, productividad y salarios establecidos desde la teoría del capital humano. Esta teoría puede considerarse como una teoría “demediada”, en la que se desarrolla únicamente la vertiente de la oferta de niveles de cualificación por parte de los trabajadores, prescindiéndose casi completamente de la vertiente

de la demanda por parte del sistema productivo. El ajuste entre oferta y demanda es dado por supuesto sea cual sea el nivel de cualificaciones ofertadas. La relevancia de las cualificaciones con respecto a las necesidades del sistema productivo se da también por descontado, en tanto que el sistema de incentivos que suponen los diferenciales de salarios actúa como canalizador de la demanda.

Algunos de los desarrollos teóricos que han puesto en cuestión la teoría del capital humano presentan como característica más importante la afirmación de que son las particularidades del puesto de trabajo las que fijan la productividad de los trabajadores, con relativa independencia de las cualificaciones educativas de éstos. Tanto en las teorías de la señalización como en la teoría de las colas de Thurow, lo mismo que en las teorías de los mercados de trabajo segmentados e internos aparece la constante de una relativización del papel de la educación en la fijación de las productividades de los trabajadores: la importancia de la formación en el puesto de trabajo (la importancia de la “formación específica”) y de la articulación interna a cada empresa de los procesos de combinación de insumos (materiales y humanos) son puntos comunes que llevan a cuestionar la cadena causal entre educación, productividad y salarios.

Sin embargo, no de todas las teorías citadas pueden extraerse las mismas conclusiones críticas con respecto a la teoría del capital humano. Mientras que algunas versiones<sup>8</sup> de la teoría de la señalización pueden considerarse como complementarias con respecto a la teoría del capital humano,<sup>9</sup> la teoría de las

<sup>8</sup> No serían incluíbles aquí las versiones de la teoría de la señalización calificadas como “fuertes” por Blaug (1976), en las que se afirma que la educación no aporta nada a la productividad de los individuos sino que únicamente “filtra” a los individuos más productivos.

<sup>9</sup> En tanto que abordan un problema de información incompleta y/o asimétrica entre empleadores y potenciales trabajadores.

colas de Thurow y las teorías de los mercados internos y segmentados (o dualistas) tienen implicaciones opuestas con respecto a la teoría del capital humano y a sus “recetas” de política educativa. Señalaremos dos aspectos en este sentido.

En primer lugar, en estas teorías la demanda educativa puede tener un carácter “defensivo”: el acceso de los trabajadores al puesto de trabajo y, por ende, a los mercados internos depende de los niveles de educación *relativos* y no absolutos. El concepto de retorno (tanto privado como social) proporcionado por la educación queda abiertamente en entredicho. Por una parte, el retorno privado dependerá de hasta qué punto la educación proporcione al individuo una defensa de su posición relativa en la cola laboral; en palabras de Thurow (1988: 92):

“Para cualquier individuo, la educación se convierte en una buena inversión no porque dé lugar a un ingreso superior al que se obtendría si nadie más aumentase su nivel educativo, sino porque da lugar a un ingreso superior al que se obtendría si otros adquiriesen un mayor nivel educativo y él no”.

Por otra parte, el retorno social dependerá de en qué grado la educación facilita el proceso de aprendizaje en el puesto de trabajo.

En segundo lugar, las recomendaciones de la teoría del capital humano con respecto al uso de la educación con objeto de generar una mayor igualdad de los ingresos pierden validez en el contexto de las teorías que centran su atención en el lado de la demanda de trabajo. En el caso de la teoría de las colas, la estructura de ingresos no tiene por qué variar ante incrementos de los niveles absolutos de educación: seguirá habiendo posiciones relativas y seguirá existiendo la necesidad de distribuir las oportunidades de empleo, que dependen de la vertiente de la demanda. Los programas más efectivos para reducir las desigualdades de los ingresos serán, de este modo, los aplicados sobre

la estructura de la demanda de trabajo. En el caso de las teorías de mercados de trabajo duales o segmentados, las conclusiones en cuanto a posibilidades de igualación de ingresos se centran también en el lado de la demanda de trabajo: para conseguir una mejor distribución del ingreso es preciso incidir sobre las políticas de empleo de las empresas, dado que son estas políticas las que determinan las carreras profesionales de los individuos. En concreto, será necesario mejorar la situación del empleo en el segmento secundario, estimular la movilidad de los trabajadores entre segmentos y reducir las diferencias entre los segmentos.

#### 4. Análisis alternativos con respecto al análisis de las tasas de retorno. El análisis costo-eficacia

El análisis costo-beneficio (que es la matriz metodológica de la que se origina el análisis de las tasas de retorno de la inversión educativa) ha sido muy discutido, especialmente en sus aplicaciones a proyectos en los que los riesgos son altos, están implicadas vidas humanas o los problemas distributivos son centrales. El tratamiento agregado (con respecto a diferentes tipos de impactos y diferentes grupos de individuos) y monetizado que efectúa el análisis costo-beneficio se ha considerado inadecuado, por ejemplo, para el análisis de proyectos con implicaciones medioambientales, donde la posibilidad de medición del riesgo a largo plazo es limitada (piénsese en el caso de las centrales nucleares) o para análisis donde la presencia clara de “perdedores” hace problemática la aplicación de un principio de compensación potencial.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Grubb *et al.* efectúan una crítica del proceso de agregación efectuado en los análisis costo-beneficio, crítica que podemos compendiar en la siguiente cita: “El

A raíz de estos cuestionamientos, junto con los que mencionábamos en el apartado anterior, se han desarrollado métodos alternativos que se basan en niveles de desagregación mayor que la exigida por el análisis costo-beneficio<sup>11</sup>. El análisis costo-eficacia, en el que se comparan los costos (monetizados) de una intervención con un nivel de eficacia medido a través de un indicador –o una batería de indicadores (ver apartado 5)– de eficacia (no monetizados), puede considerarse un tipo de análisis de nivel intermedio de desagregación, en comparación con otros análisis más desagregados, entre los que destacaríamos el análisis posicional<sup>12</sup>, el análisis “trade-off” de Ashford o los análisis de sensibilidad.<sup>13</sup>

El análisis costo-eficacia tiene como principal diferencia con respecto al análisis costo-beneficio el proceso de valoración de beneficios: mientras que en el análisis costo-beneficio todos los beneficios se monetizan y se agregan en un único valor, el análisis costo-eficacia utiliza indicadores de eficacia no monetizados. Tanto los costos como los valores no monetizados del indicador de eficacia son descontados con objeto de obtener un valor actualizado. Los costos considerados en el análisis costo-eficacia son, también, la totalidad de los costos sociales.

El análisis costo-eficacia suprime los problemas que implica la necesidad de valorar monetariamente los beneficios de la intervención. Su aplicación *ex-ante* obliga, además, a una definición cuidadosa de los objetivos esperados de la intervención,

---

peligro mencionado de reducir aspectos multidimensionales a cifras monetarias unidimensionales tiene su paralelo en el peligro de reducir incerteza a certeza o incluso en el peligro de limitar la atención a las medias de los posibles resultados” (Grubb et al., 1984:143).

<sup>11</sup> Para una clasificación exhaustiva de estos métodos, véase Soderbaum (1987).

<sup>12</sup> En él se identifica cómo los grupos de interés se ven afectados por las opciones alternativas.

<sup>13</sup> En los análisis de sensibilidad se analizan diferentes escenarios bajo condiciones de información pobre, o incertidumbre.

definición que puede ser útil no sólo en la evaluación de los resultados del programa, sino también a lo largo de su aplicación. Otra ventaja de la desagregación que permite el análisis costo-eficacia es la posibilidad de un tratamiento multidimensional de los beneficios del programa: resulta posible utilizar una batería de indicadores de eficacia que tengan en cuenta los diversos objetivos del programa y una ponderación de cada uno de ellos en el resultado final. La utilidad de esto resulta notable en el caso de la educación: piénsese en la diversidad de objetivos que pueden incorporarse en una intervención educativa (mejora de las habilidades de cálculo, lectoescritoras, comprensión, etc.)

El análisis costo-eficacia deja sin resolver, sin embargo, dos aspectos conflictivos ya existentes en el análisis costo-beneficio. En primer lugar, como ya se ha indicado, el análisis costo-eficacia utiliza también una tasa de descuento para actualizar los valores de costos y de indicadores de eficacia. En segundo lugar, la contabilización de los costos (directos, indirectos y de oportunidad) en aquellos casos en los que no es posible acudir a precios de mercado pasa por la fijación de precios-sombra.

## 5. Indicadores de eficiencia y eficacia

Evaluar la eficiencia y la eficacia de un sistema de enseñanza es complejo, por cuanto existen diversas posibilidades de definir los objetivos que persigue la política educativa y diversas metodologías para medir su grado de consecución. Ésta y otras dificultades, sin embargo, no han impedido el desarrollo creciente de sistemas de información cada vez más completos: tanto los organismos nacionales (Institutos Nacionales de Estadística, Ministerios de Educación) como los internacionales (OCDE, UNESCO, EUROSTAT, CEPAL) han avanzado en los últimos años en la expansión y mejora de la información sobre los sistemas de enseñanza, y, concretamente, en la construcción de indicado-

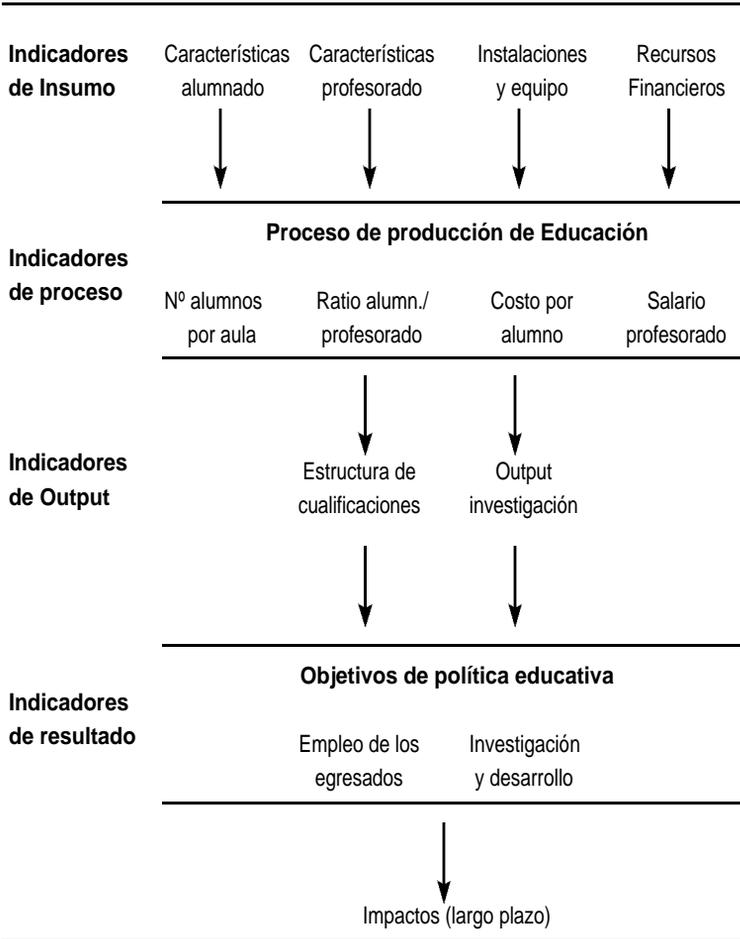
res con el objetivo de ejercer un mayor control y evaluación del rendimiento del sistema. La utilización de sistemas de indicadores permite una definición clara y coherente de los objetivos y políticas del gobierno en educación y de los objetivos de los gestores de las instituciones. En términos generales, los indicadores se pueden emplear para evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos de un programa educativo y pueden ayudar a clarificar la naturaleza de los resultados deseados del mismo.

La aproximación a los indicadores educativos que presentamos aquí se realiza partiendo de la concepción de la educación como un proceso productivo que transforma ciertos insumos (tiempo de los estudiantes, tiempo de los profesores, bienes y equipo, instalaciones, etc.) en *outputs* (rendimiento académico, número de licenciados por  $n$  habitantes, etc.). Si además se pretende conocer cuáles son los resultados de este proceso productivo en el entorno social, y, por tanto, cuál es el cumplimiento de los objetivos fijados por la política educativa, es necesario introducir una batería de indicadores que recoja tales efectos (indicadores de resultado). El proceso “insumos-proceso-outputs-resultados”<sup>14</sup> proporciona una posible ordenación de la información sobre el sistema de enseñanza con el objetivo de evaluar diferentes aspectos del sistema. La figura 2 ilustra y ejemplifica tal proceso.

Evidentemente, son muchos los indicadores que pueden utilizarse para describir cada fase del proceso. Su selección depende de la información estadística disponible y del tipo de análisis que se pretenda realizar (análisis de la equidad, de la eficiencia, de la calidad, etc.). Cabe señalar, por otra parte, que aunque pueda considerarse lógica la relación entre los indicadores incluidos en cada fase, no pueden establecerse ecuaciones precisas que permitan asegurar la existencia de una relación causal

<sup>14</sup> Véase Calero (1998c).

**Figura 2. Indicadores en el proceso productivo de la educación**



entre los mismos. Por ejemplo, podría establecerse que una reducción de la ratio alumnos/profesor (indicador de proceso) reduce las tasas de fracaso escolar (indicador de output), o que un aumento del número de plazas en carreras técnicas (indicador de

insumo) repercute positivamente en la tasa de inserción laboral de los titulados en enseñanza superior (indicador de resultado). Estas relaciones causales hipotéticas están afectadas, sin embargo, por diversas variables adicionales, lo que dificulta la formalización mediante ecuaciones que indiquen causalidad.

La utilización de indicadores educativos aporta múltiples ventajas al proceso de planificación y evaluación educativa. Por una parte, los sistemas de indicadores proporcionan una visión sintética del estado de un determinado sistema de educación; esta visión, por el hecho de ser estandarizada, se puede utilizar fácilmente con el propósito de establecer comparaciones intertemporales, interterritoriales o interinstitucionales. Los indicadores, además, pueden ser utilizados para garantizar el control de un sistema o asegurar un determinado nivel de calidad. En definitiva, los indicadores son una muy útil herramienta de gestión, además de un instrumento que facilita la discusión, el análisis y la reflexión sobre los sistemas educativos.

No obstante, la utilización de indicadores también presenta desventajas. En este sentido, destacan las dificultades y ambigüedades que presenta su interpretación. Además, la utilización de indicadores puede tender a reducir el análisis de dimensiones *cualitativas* del proceso educativo, no incorporadas en los indicadores. Por lo que respecta a su aplicación práctica, se presenta el riesgo de que un uso abusivo haga que se conviertan ellos mismos en los objetivos centrales del sistema educativo, junto con la posibilidad de que el uso de baterías demasiado extensas de indicadores tiendan a minimizar su importancia. Finalmente, mencionaremos que la utilización únicamente de aquellos indicadores para los que se dispone de datos limita la precisión y la adecuación de los resultados.

Concluiremos este apartado haciendo una breve referencia a la metodología para la construcción de indicadores (véase Calero, 1998c). Los dos grupos de métodos utilizados en el proceso de construcción son los siguientes:

- La *definición apriorística* de un indicador. La principal característica de este tipo de definición es que las elecciones de las variables a partir de las que se construye el indicador se basan en juicios de valor de un individuo, asumiéndose *a priori* ciertas relaciones entre ellas. Este tipo de definición comporta la selección de las variables, la selección de las ponderaciones atribuidas a las variables, y la selección de un método destinado a combinar las variables.
- La *definición empírica*, que se distingue de la *apriorística* en que las ponderaciones de las variables no se determinan *a priori*, sino a partir del análisis de un conjunto de datos empíricos, que permitirá identificar las relaciones que existen entre las variables seleccionadas. Para ello se utilizan métodos como el análisis factorial o el análisis tipo *cluster*. El principal problema de este tipo de método es que los datos pueden determinar el carácter de estos indicadores; este sesgo se puede introducir tanto a través de las variables seleccionadas como del ámbito (países, regiones) en el que el análisis va a ser aplicado.

## 6. Objetivos de eficiencia en la financiación de la educación

Se puede estudiar el diseño y los resultados de diferentes sistemas de financiación educativa en relación con una serie de objetivos relacionados con la eficiencia y la equidad. Centrándonos en el terreno de la eficiencia, el objetivo esencial perseguido es la mejora de la relación calidad/costo, mediante la introducción de incentivos a la calidad (a igualdad de costos) o a la reducción de los costos (a igualdad de calidad). Estos incentivos se pueden generar a través de la introducción de competencia en la zo-

na de la oferta (formación de mercados o cuasi-mercados) o, alternativamente, mediante controles de calidad y de proceso aplicados utilizando mecanismos burocráticos. Con respecto a la introducción de la competencia en la zona de la oferta, mencionaremos que su efecto sobre la eficiencia suele describirse como asociado, también, a la mejora de la capacidad de elección de los individuos y las familias<sup>15</sup>, si bien la capacidad de elección está restringida, en la mayor parte de los sistemas educativos, por la existencia de currícula nacionales.

También en el ámbito de la eficiencia, los sistemas de financiación deben considerar la generación de las externalidades positivas causadas por la educación como otro de sus objetivos: un sistema inadecuadamente financiado (en cantidad o en tipo de financiación) no introducirá suficientes incentivos para alcanzar una asignación óptima de los recursos en aquellas actividades, como la educación primaria o las relacionadas con la investigación y el desarrollo, cuyos beneficios sobrepasan los apropiados individualmente.

Los sistemas de financiación educativa canalizan recursos provenientes de diferentes fuentes sobre dos grupos de agentes: los ofertantes del servicio (centros educativos como escuelas, universidades, etc.) y los demandantes del servicio (individuos, familias). La financiación a través de la oferta y a través de la demanda tiene características diferentes, tanto en función de los objetivos que intenta cumplir como de los instrumentos que emplea.

<sup>15</sup> La movilidad (al menos potencial) de los individuos es condición necesaria, por un lado, para el ejercicio de la capacidad de elección y, por otro, para que la competencia entre los centros tenga consecuencias reales. Por ello, algunos de los instrumentos de financiación canalizados a través de la zona de la demanda tienen elementos específicamente dirigidos a permitir la movilidad.

## Financiación a través de la oferta

- Subvenciones a las plazas

La fijación de precios de matrícula por debajo de los costos reales de cada plaza implica una subvención no discriminada; es éste un instrumento asociado a la obligatoriedad de algunos niveles de enseñanza y a la expansión de la escolarización en el presente siglo tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo. Es, también, probablemente el instrumento más adecuado cuando el objetivo principal del sistema de financiación es la igualdad de acceso.

Sin embargo, cuando el acceso de los grupos no es homogéneo (como sucede especialmente en el caso de la educación superior) la subvención no discriminada introduce efectos redistributivos cuyo sentido depende de las ventajas comparativas previas de los grupos a la hora de acceder. Este instrumento está asociado a formas de financiación controladas burocráticamente y con una presencia reducida del mercado: los incentivos que genera el mercado en términos de “conciencia de costo” en la zona de la demanda y de la oferta están ausentes (o son poco importantes) cuando se utiliza intensivamente la subvención no discriminada. Por este motivo, el tipo de “mandato educativo” al que responde este instrumento está centrado en la disponibilidad de servicios educativos de una calidad homogénea, primándose más la democracia en el acceso que la capacidad de elección, la excelencia de algunos centros y la diferenciación.

Las subvenciones a las plazas que los gobiernos dirigen a los centros públicos ha tenido tradicionalmente un carácter inercial (incrementalista cuando lo ha permitido la coyuntura). La financiación dependía del número de alumnos matriculados en los años anteriores o de las plantillas de profesorado requeridas para la producción del servicio y era utilizada por los centros si-

guiendo criterios internos; en los últimos años se han introducido sistemas más complejos.

En diversos sistemas educativos se ha implantado la *financiación mediante fórmula*, sistema en el que, como en el caso de los vales, la financiación “sigue” a la demanda, siendo la demanda el elemento más relevante de una fórmula en la que se pueden introducir otras variables significativas para los gobiernos y que intentan incentivar la eficiencia de los centros (reduciendo, por ejemplo, los períodos medios de permanencia de los alumnos en el centro hasta obtener la titulación). La financiación mediante fórmula ha sido utilizada especialmente en el caso de la educación superior, pero sus principios son aplicables a cualquier otro nivel.

Un caso específico de financiación mediante subvenciones a las plazas lo encontramos en el *sistema de conciertos (charters)* que se utilizan para financiar en algunos países los centros privados no universitarios. Mencionaremos aquí únicamente que un centro privado puede concertar con la administración educativa después de cumplir una serie de requisitos relativos a la calidad y de comprometerse a proporcionar un servicio equivalente al proporcionado en los centros públicos en condiciones de gratuidad (nos referimos aquí a gratuidad de los servicios educativos, exclusivamente) para el usuario.

- Otros instrumentos (educación superior)

Las características específicas del nivel educativo superior permiten la aplicación de instrumentos de financiación alternativos a través de la oferta; entre ellos se encuentran las convocatorias competitivas, los contratos-programa y las subastas de plazas.

### *Financiación a través de la demanda*

Los instrumentos de financiación educativa a través de la de-

manda están destinados a que las familias e individuos puedan afrontar los costos indirectos de la educación y, en determinados diseños como los vales o los créditos, a que puedan aportar esta financiación a los centros con objeto de cubrir total o parcialmente los costos directos (matrícula). La canalización de la financiación hacia la demanda, especialmente a través de créditos y vales, favorece el objetivo de mejora de la capacidad de elección por parte de las familias e individuos, si bien puede introducir problemas en el terreno de la equidad. Revisemos brevemente las características de cada uno de estos instrumentos.

- Sistemas de becas

Las becas permiten canalizar financiación en forma selectiva mediante controles previos de los ingresos familiares y, a menudo, de los resultados académicos de los estudiantes. La cobertura de los costos indirectos por parte de las becas, al permitir la movilidad de una mayor proporción de estudiantes, introduce mejoras en la eficiencia global del sistema. Los sistemas de becas son, además, un instrumento clave a la hora de incidir sobre los niveles de equidad, en tanto que pueden mejorar las probabilidades de acceso de determinados grupos (con ciertos límites) y hacer más progresivos los efectos redistributivos generados por el gasto público educativo.

- Deducciones impositivas

La consideración de los gastos educativos como deducibles en las liquidaciones de los impuestos sobre la renta (instrumento utilizado, entre otros países, en Francia) permite introducir incentivos variables al gasto privado en educación. Mediante este instrumento pueden regularse las proporciones de las deducciones en función del ingreso familiar.

- Vales educativos

Los vales educativos (también denominados bonos, o cheques escolares; en inglés, *vouchers*) permiten que la financiación “si-ga” a la demanda y se canalice hacia aquellos centros que han sido seleccionados por las familias, quedando la supervivencia de los centros en manos de las elecciones tomadas por los demandantes. Se potencia así la capacidad de elección y la competencia entre los centros, que pueden, *prima facie*, ver incrementados sus incentivos a la eficiencia productiva (reducción de los costos) y a la eficiencia asignativa (respuestas a las demandas de los usuarios). La aplicación de sistemas de vales responde a un interés por reducir la asignación burocrática de recursos y por construir un sistema educativo diferenciado internamente.

Las condiciones bajo las que el instrumento del vale puede mejorar los niveles de eficiencia del sistema educativo son bastante restrictivas: es preciso que exista una diversidad de centros actuando en competencia y accesibles territorialmente a los demandantes, es necesario también que los consumidores tengan un elevado nivel de información y tomen sus decisiones siguiendo criterios racionales y centrados en aspectos educativos. Otro de los aspectos que debe tenerse en cuenta al incrementar el ámbito de decisión del consumidor es la posible no coincidencia entre las preferencias de éstos y las preferencias del conjunto de la sociedad, lo que puede ocasionar pérdidas de eficiencia asignativa. Finalmente, la aplicación de un sistema de vales tiende a incrementar los costos de transacción (administración, coordinación, control, etc.) del sistema.

- Otros instrumentos (educación superior)

Los instrumentos específicamente dirigidos a la financiación de la educación superior (el crédito educativo, el impuesto al titular y los derechos de educación superior) están mayoritariamente

te vinculados al objetivo de recuperación de costos: el sector público intenta, mediante la utilización de alguno de estos instrumentos, que “pague quien se beneficia” de la educación superior. Este nivel educativo es más propicio para la aplicación de tal principio debido fundamentalmente a dos causas: por una parte, los beneficiarios de la educación superior son un segmento poblacional más reducido que en el resto de los niveles educativos (y usualmente con mayor capacidad de pago); por otra parte, el acceso a puestos de trabajo comparativamente bien remunerados y, por consiguiente, la capacidad para devolver parte de la financiación recibida, están más cercanos al período del estudio que en otros niveles.

## 7. Conclusiones

La revisión que hemos efectuado en estas páginas sobre diferentes aspectos de la eficiencia y la eficacia del gasto en educación nos ha permitido llegar a las siguientes conclusiones, que presentamos a continuación de manera sucinta:

- Después de la definición de eficiencia asignativa como la relación entre insumos y objetivos o preferencias de los usuarios, hemos podido definir diversos elementos que permitirían mejorar los niveles de eficiencia asignativa en educación, con independencia de la titularidad (pública o privada) de los centros: presencia de diversidad de centros en un entorno de matrícula abierta; existencia de un sistema de financiación que canalice los recursos a los centros en función de las elecciones de los usuarios; existencia de un nivel de información suficiente por parte de los usuarios y, finalmente, introducción de sistemas de gestión descentralizada en la que los centros internalicen su mayor o menor capacidad para atraer a la demanda.

- La existencia de una relación de intercambio (*trade-off*) entre las intervenciones tendientes a mejorar la eficiencia de un sistema educativo y las intervenciones que procuran mejorar su equidad sólo se da bajo supuestos muy restrictivos, que no se cumplen en entornos reales. Por ello, es posible diseñar (y en la presentación se han señalado algunos de ellos) programas educativos que mejoren *simultáneamente* los niveles de eficiencia y de equidad.
- El análisis de las tasas de retorno es un instrumento que presenta severas limitaciones en su aplicación al terreno educativo, por lo que su uso debe de ser cuestionado. Las relaciones entre educación, productividad y salarios que se asumen en el análisis de las tasas de retorno son discutibles desde perspectivas teóricas no neoclásicas.
- El análisis costo-eficacia y otros análisis más desagregados se plantean como alternativas viables y enriquecedoras al análisis de la eficacia de la educación, si bien la elección de la tasa de descuento sigue constituyendo un escollo importante.
- La utilización de indicadores para describir el proceso “insumos-proceso-output-resultado” permite un tratamiento flexible y desagregado de las informaciones, siendo especialmente útil en un contexto de multidimensionalidad de los objetivos.
- Los sistemas de financiación educativa ofrecen la posibilidad de incorporar una diversidad de instrumentos que permiten mejorar tanto la eficiencia productiva como la eficiencia asignativa. Su uso puede combinarse con el de otros instrumentos destinados a elevar los niveles de equidad.

## Referencias bibliográficas

- Atkinson, Anthony B. (1997). "The Economics of the Welfare State: an incomplete debate". *European Economy*, vol. 4, pp. 45-60.
- Atkinson, Anthony B. (1999) *The Economic Consequences of rolling back the welfare state*. Cambridge (MA): MIT Press.
- Barr, Nicholas (1992). "Economic Theory and the Welfare State: a Survey and Interpretation". *Journal of Economic Literature*, vol. XXX, n. 2, pp. 741-803.
- Ball, Stephen J. (1993). "Education Markets, Choice and Social Class: the market as a class strategy in the UK and the USA". *British Journal of Sociology of Education*, vol. 14, n. 1, pp. 3-19.
- Blaug, Mark (1976). "The Empirical Status of Human Capital Theory: a Slightly Jaundiced Survey". *Journal of Economic Literature*, vol. 14, pp. 827-855.
- Calero, Jorge (1993) *Efectos del gasto público educativo. El sistema de becas universitarias*. Barcelona: Servicio de Publicaciones U. B.
- Calero, Jorge (1995) *Análisis coste-beneficio. Una aproximación metodológica desde el institucionalismo*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Calero, Jorge (1998a) *Una evaluación de los cuasimercados como instrumentos para la reforma del sector público*. Bilbao: Fundación BBV.
- Calero, Jorge (1998b). "Quasi-market Reforms and Equity in the Financing of Higher Education". *European Journal of Education*, vol. 33, n. 1, pp. 11-20.
- Calero, J. (1998c) Documento de trabajo del International Institute for Educational Planning (Unesco). "Indicadores de los sistemas de educación superior con especial referencia a Argentina".
- Calero, Jorge y Bonal, Xavier (1999) *Política educativa y gasto público en educación. Aspectos teóricos y una aplicación al caso español*. Barcelona: Ed. Pomares-Corredor.
- Cave, Martin (1991) *The Use of Performance Indicators in Higher Education*. Londres: Jessica Kingsley.
- Glennerster, H. (1993) "The Economics of Education: Changing Fortunes", en BARR, N. y WHYNES, D. (ed.) *Current Issues in the Economics of Welfare*. The Macmillan Press, pp. 176-199.

- Goodin, R. E. y Le Grand, J. (1987) "Introduction", en GOODIN, R. E. y LE GRAND, J. (ed.) *Not Only the Poor. The Middle Classes and the Welfare State*. London: Allen & Unwin, pp. 3-16.
- Grubb, W. Norton, et al. (1984) "The Ambiguities of Benefit-Cost Analysis: An Evaluation of Regulatory Impact Analysis Under Executive Order 12291", en SMITH, V. K. (ed.) *Environmental Policy under Reagan's Executive Order: the Role of Benefit-Cost Analysis*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, pp. 121-164.
- Johnstone, James N. (1981) *Indicators of Education Systems*. Londres: Kogan Page, Unesco.
- Klees, S. J. (1996) "La economía de la educación: una panorámica algo más que ligeramente desilusionada de dónde estamos actualmente", en OROVAL, E. (ed.) *Economía de la Educación*. Barcelona: Ariel.
- Le Grand, Julian (1992) *Paying for or providing welfare?* Bristol: School for Advanced Urban Studies (Studies in decentralisation and quasi-markets, n. 15).
- Levin, Henry M. y McEwan, Patrick J. (2000) *Cost-Effectiveness Analysis*, 2nd edition. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Moudud, Jamee K. y Zacharias, Ajit (1999). "The Social Wage, Welfare Policy, and the Phases of Capital Accumulation" *Working Paper - Jerome Levy Economics Institute*, vol. 291
- Okun, Arthur M. (1975) *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Pedraja, F. y Salinas Jiménez, J. (1994). "El análisis envolvente de datos (DEA) y su aplicación al Sector Público: una nota introductoria". *Hacienda pública española*, vol. 128, pp. 117-131.
- Psacharopoulos, G.; Woodhall, M. (1987) *Educación para el desarrollo. Un análisis de opciones de inversión*. Madrid: Tecnos para el Banco Mundial.
- Schmid, A. Allan (1989) *Benefit-Cost Analysis: a Political Economy Approach*. San Francisco: Westview Press.
- Soderbaum, Peter (1987). "Environmental Management: A Non-traditional Approach" *Journal of Economic Issues*, vol. 21, n. 1, pp. 139-165.
- Terny, Guy (1980) *Analyse économique des organisations publiques non-marchandes. Le financement public de l'enseignement supérieur est-il fondé?* Paris: Université de Paris X Nanterre.

- Thurow, L. (1981) *La sociedad de suma cero*. Barcelona: Orbis.
- Thurow, L. (1988) “La competencia por los puestos de trabajo: la lista de contratación de la mano de obra”, en Meixide, A. (ed.) *El mercado de trabajo y la estructura salarial*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, pp. 71-92.
- Walford, G. (1993) “Self-Managing Schools, Choice and Equity”, en Smith, J. (ed.) *A Socially Critical View of the Self-Managing School*. Londres: Falmer Press, pp. 229-244.
- Windham, Douglas M. (1988) *Improving the efficiency of educational systems. Indicators of educational effectiveness and efficiency*. Florida: Florida State University.

Comentarios a:  
EFICIENCIA Y EFICACIA DEL GASTO SECTORIAL,  
de Jorge Calero

Por Federico Mejer

En primer lugar quiero felicitar a Jorge Calero por su rica y precisa exposición y agradecer asimismo a los organizadores de este Seminario la invitación que me hicieran para participar en este rol de comentarista. Siento esta tarea con un profundo compromiso debido a que Jorge, como lo ha demostrado en su exposición, es quien se ha preocupado e investigado sobre el tema y me queda, por lo tanto, la responsabilidad de realizar aportes que contribuyan a enriquecer el debate.

El análisis del trabajo de Jorge Calero, tanto como su exposición, me han permitido observar que él ha basado su investigación sobre eficiencia y eficacia del gasto sectorial en un abordaje integral de la problemática, incorporando en su análisis diferentes enfoques y acepciones sobre eficiencia y eficacia educativa: la relación que existe entre equidad y eficiencia, el análisis de las tasas de retorno de la inversión educativa, el análisis costo-eficacia como un método alternativo al anterior, los indicadores educativos como un insumo y, por último, la eficiencia en torno a los instrumentos de financiación educativa.

A lo largo de su exposición, Jorge Calero nos ha brindado un panorama amplio para tratar los diferentes aspectos que pueden atentar contra una gestión eficiente en el sector educativo. Eficiencia interna, eficiencia externa, eficiencia de gestión. Si bien he estado estrechamente vinculado con temas de economía de la educación, y en los últimos 15 años me he dedicado a temas relacionados con la gestión educativa, soy particularmente un administrador de la educación.

Desde esta especialidad, querría compartir con ustedes mi visión sobre las dificultades que debemos enfrentar para gestionar eficientemente un sistema educativo.

- 1) Las distintas formas de medir la eficiencia muestran lo que ha sucedido en el proceso de producción educativa, pero de ninguna manera describen las causas. A lo sumo nos permiten encausar nuestra investigación para identificar los factores que la han provocado.
- 2) De manera independiente al método que se utilice para medir la eficiencia interna de un sistema educativo, lo que debe quedar en claro es que cada unidad de producto no obtenida, cada resultado no alcanzado, no es otra cosa que un niño que no ha podido finalizar sus estudios. Con el mismo criterio, cada unidad de recursos adicionales (sobrecosto) asignado para que un niño transite por el sistema educativo responde en realidad a un alumno que ha debido redoblar o repetir un año escolar. Diversas investigaciones dan clara cuenta de la relación directa entre repetición y abandono. Caemos entonces en ese círculo vicioso de ineficiencia, mayor repetición igual a mayor nivel de abandono, más insumos, menos resultados y por lo tanto menor eficiencia. Si bien un análisis de eficiencia podría conducirnos a pensar que se trata de un abordaje estrictamente económico, es muy importante saber que esta medida es una aproximación elocuente de los niveles de fracaso del sistema y en consecuencia de la equidad en la distribución del servicio educativo.
- 3) Siempre me he preguntado si la eficiencia de un sistema educativo es una medida comparable y aplicable a realidades educativas que tienen lugar en contextos muy dispares. En esta pregunta subyace la impresión de que las condiciones circundantes son determinantes y condicionan los niveles de eficiencia.

¿No sería necesario definir previamente las condiciones mínimas en términos de factores y recursos para la provisión del servicio educativo a partir del cual es válido suponer que pueden ser alcanzados determinados niveles de eficiencia? ¿Las carencias de medios y recursos no son acaso un factor que otorga una mayor propensión a la ineficiencia o que no permite evolucionar hacia niveles de mayor eficiencia? ¿De qué manera influyen en los niveles de eficiencia aspectos tan difícilmente cuantificables y medibles como el prestigio social y en todo caso la utilidad y el valor de enseñar y aprender (muy vinculado esto último a la eficiencia externa del sistema)? Porque si educarse y finalizar los estudios no es un bien valorado socialmente, el abandono antes de la finalización de los estudios es un resultado esperable, y, como ya vimos, esto se refleja en “disminución de la cantidad de egresados” con la consiguiente baja de la eficiencia. ¿Es ésta una responsabilidad directa de los sistemas educativos o la consecuencia de una realidad que los supera? ¿Cuántos de estos aspectos pueden ser solucionados desde la escuela y cuántos no?

Hasta aquí me he referido a los aspectos vinculados a la eficiencia interna de un sistema educativo, pero otra dimensión de ineficiencia sobre la que me interesaría hacer mención es la relacionada con las ineficiencias en la gestión del servicio.

Tengo, y no soy original en este sentido, más preguntas que respuestas, o tal vez algunas respuestas que podrán ser discutidas.

Sobran elementos de juicio para asegurar que los mayores costos vinculados a gestiones ineficientes tienen que ver con la administración de los recursos humanos del sistema. Mucho más en la fase administrativa que en la de organización (sobre este tema muchas veces hemos visto abordajes que dan cuenta de niveles de ineficiencia asociados a las relaciones alumnos-/docentes o alumnos por grado o sección, pero no es este el caso, aunque es cierto que en algunas situaciones estos aspectos perjudican o atentan contra una gestión más eficiente).

¿Qué impide solucionar de manera definitiva este tipo de problemas? Algunas veces me he respondido: falta de recursos para incorporar tecnologías de gestión apropiadas, simplemente desinterés, acaso desinformación o bien la ingerencia de intereses personales, etc. Otro factor de ineficiencia lo encontramos en la organización de la oferta del servicio. En este sentido, entiendo que los problemas se vinculan a una ausencia absoluta de planificación de la oferta educativa.

En base a lo expuesto restaría agregar que un mayor nivel de eficiencia garantiza, en un contexto de escasez de recursos, una mejor asignación y por lo tanto un mejoramiento de las condiciones de equidad. Por otra parte, la eficiencia debería ser vista desde los administradores de los sistemas educativos como una fuente interna y adicional de financiamiento del sector. Ahora bien, cabe la pregunta: ¿existen las garantías, desde la distribución interna del gasto público, para que los ahorros debidos a mejoras en la eficiencia sean invertidos en el sector educativo?

Conozco casos en los que se han sancionado marcos legales (leyes o decretos) que dan garantías para que esto ocurra. Este tipo de instrumento puede funcionar muy bien como incentivo para lograr mayores niveles de eficiencia.

Cuando se habla de eficientización del gasto como pauta de financiamiento para la educación se está aludiendo a la subutilización de recursos o bien al sobreprecio de los factores de producción. Por ello las propuestas o soluciones que nos debemos plantear se encuentran, por lo general, relacionadas con la utilización de insumos más económicos, el mejoramiento de la eficiencia interna y la calidad de la educación, la reasignación del gasto sectorial (mayor proporción de los gastos no personales) y el mejoramiento de los modelos de organización escolar y de gestión pedagógica.

Tanto los modelos organizacionales como los curriculares no son inocuos a los costos y en tanto los costos (dados por

unidades de insumo) aumentan, la relación con los resultados disminuye.

Me gustaría poder compartir con Jorge su entusiasmo al sostener que una mayor eficiencia asignativa se lograría sólo mediante la posibilidad de elección de los usuarios, cosa que en muchos casos ya sucede, y a la conciencia de costo. Por otra parte, el requisito de existencia de una diversidad de centros circunscribiría la solución a las áreas urbanas de mediana y alta concentración poblacional.

Con relación a los Sistemas de Información accesibles que permitieran conocer la calidad “de manera objetiva” de los centros, me gustaría pensar que es realmente posible alcanzar alguna vez esa calificación de “información de calidad objetiva” a la que Jorge hace referencia. Entiendo que no existe mercado sin información transparente, pero desde una lógica inversa me pregunto si en realidad la ausencia de información no es una señal de que el mercado educativo no existe, y si esto fuera así, ¿es necesario para alcanzar mayores niveles de eficiencia forzar la existencia de un mercado que no se manifiesta por sí mismo? Muchas veces he sostenido que si un sistema educativo compitiera en un mercado real de bienes y servicios, los niveles de desinformación con los que se gestiona lo llevarían a la ruina en muy poco tiempo. Dudo entonces que en el corto plazo pueda esperarse la aparición de “sistemas de información confiables y transparentes”.

En esta misma línea de pensamiento entiendo que el tratamiento y utilización de indicadores es un tema que se suma a las razones que atentan contra una administración más eficientes del sistema. Los indicadores deberían servir para efectuar un preciso seguimiento y monitoreo de los proyectos y de las acciones de políticas educativas. Disiento en este punto con Jorge en el sentido de que pueda caerse en un uso abusivo de los mismos, haciendo por lo tanto que se conviertan en el eje u objetivo central del sistema educativo. No al menos en nuestras reali-

dades, no en la mayoría de los sistemas educativos de América Latina. La experiencia me ha demostrado que la falta de una cultura de evaluación y monitoreo de las acciones implementadas para alcanzar los objetivos de las políticas educativas no cuentan, en la mayoría de los casos, con una definición *ex-ante* de un conjunto de indicadores que permitan llevar a cabo un seguimiento del desarrollo de las distintas etapas de un proyecto. Diría en este sentido que se trata mucho más de un desuso que de un abuso. Opino que la elección de un adecuado set de indicadores es un instrumento necesario para garantizar una mayor eficiencia de la gestión de las acciones del sector. En síntesis, entiendo que nunca un decisor, un gerente educativo, debería aceptar la puesta en marcha de un proyecto que no cuenta con la previa definición de indicadores que le permitan evaluar la marcha del proyecto. Este es uno de los aspectos de la cultura de gestión que tanto contribuyen a las conocidas ineficiencias en la gestión. Un sistema de indicadores es parte de un orden superior, ya que no sólo mide los diversos componentes de un sistema educativo, sino que también suministra información sobre las relaciones y la sinergia entre los componentes del funcionamiento de la totalidad del sistema educativo.

Los indicadores sirven como instrumento para suministrar información sobre el funcionamiento del sistema educativo dentro del marco de objetivos establecido en la política educativa. Resaltan los principales aspectos y elementos de este funcionamiento. Sin embargo, es real que no pueden identificar las causas de los problemas, ni suministrar soluciones. Deben compararse con el tablero de un automóvil: le avisa al conductor si el motor se recalienta, pero no dice la causa, ni qué hacer para solucionar el problema. En ese caso es cuestión de detener el auto y observar qué está sucediendo; queda luego en manos del decisor el camino a seguir. Otorgaría, en el peor de los casos, la condición de una ineficiencia consciente.

Por último, me pregunto por qué tenemos tantas dificul-

tades para hacer que nuestros sistemas educativos sean más eficientes. Sin pecar de ingenuo y a pesar de haber escrito y trabajado sobre este tema continuo sin comprender si alcanzar mejores niveles de eficiencia es un bien deseado, si realmente interesa o si definitivamente es el contexto el que condiciona esta posibilidad.

De todas maneras, me encantaría comprobar que sólo cambiando el modelo de financiamiento de la educación se alcanzaría la solución para mejorar y superar los endémicos niveles de ineficiencia que aquejan a nuestros sistemas educativos.

# PROPUESTAS ALTERNATIVAS A LA ASIGNACIÓN ESTATAL DE RECURSOS\*

Patrick McEwan

## Introducción

En la mayor parte del mundo, las escuelas primarias y secundarias suelen estar financiadas y administradas por los gobiernos centrales, estatales (o provinciales) o locales. A estas escuelas se las critica cada vez más por no satisfacer las necesidades de importantes grupos de usuarios, especialmente aquellos pertenecientes a los sectores más desfavorecidos de la sociedad.

En EE.UU., por ejemplo, los críticos sostienen que en las últimas décadas el rendimiento de muchos alumnos ha decaído o se ha estancado, aun cuando hubo un aumento sostenido de la inversión (Hanushek, 1994; 1996). Los estudios que se llevaron a cabo no lograron establecer vínculos consistentes entre los recursos de las escuelas públicas y los resultados de los alumnos, y sugieren que la escuela pública no es eficiente<sup>1</sup>. Por último, las comparaciones internacionales acerca del rendimiento escolar ubicaron a los alumnos norteamericanos de octavo y decimosegundo grado por debajo del rendimiento de los alumnos de otros países<sup>2</sup>. La validez de estas críticas es motivo de fervientes deba-

\* Agradezco a Henry Levin y a Martin Carnoy por su valioso aporte en las conversaciones mantenidas.

<sup>1</sup> Ver las series de análisis de Hanushek (1986; 1996; 1997). Hedges y Greenwald volvieron a analizar los datos de Hanushek (1996) por medio de técnicas de meta-análisis. Estos últimos no encontraron argumentos tan contundentes para respaldar la afirmación de Hanushek. Otro análisis (por ejemplo: Grosskopf, Hayes, Taylor, Weber, 1997) utiliza técnicas más sofisticadas a la hora de evaluar la ineficiencia de las escuelas públicas.

<sup>2</sup> Ver Peterson (1998) y las citas que allí aparecen.

tes en el ámbito académico (y, para ser justos con las escuelas públicas, el debate está lejos de llegar a una conclusión).

Aun así, reflejan un sentimiento común entre muchos académicos, políticos y padres que sostienen que muchas escuelas públicas se encuentran en estado de deterioro y necesitan atención inmediata.

Si aceptamos estas críticas, tenemos que preguntarnos entonces cuáles son los problemas que subyacen en la educación pública. En la década de los 50, Milton Friedman manifestó que las escuelas públicas habían monopolizado el mercado de la educación, limitando drásticamente la capacidad de elección de las familias por una mejor educación para sus hijos (Friedman, 1955). A pesar de que algunas familias podían cambiar de escuela al mudarse a un barrio mejor o eligiendo una escuela privada, la mayoría tenía que restringirse a sus posibilidades económicas y optar por la escuela pública local. Si no estaban satisfechos con esa escuela, no tenían más recursos que expresar su disconformidad a través de “engorrosos canales políticos” (Friedman, 1962, pág. 91). Friedman sostenía que el producto final es un sistema de educación pública que responde lentamente, si responde, a los deseos de los padres.

Durante los años subsiguientes, la crítica de Friedman no ha dejado de repetirse. Las escuelas públicas se imponen a menudo como monopolios locales con usuarios “cautivos”, tergiversando las iniciativas de los docentes y directores de ofrecer una educación de máxima calidad al menor costo (Peterson, 1990; West, 1997). Según Chubb y Moe (1990), la ineficiencia es simplemente una característica inevitable de las escuelas que funcionan dentro del sector público. Ellos sostienen que el sector público produce una burocracia inoperante que “vicia la mayoría de los requerimientos básicos de una organización eficaz” (Chubb y Moe, 1990, pág. 187).

Para la mayor parte de estos críticos, la solución de los problemas de la educación pública descansa en una transforma-

ción radical del mercado de la educación. Imaginan un sistema en el cual los padres no queden sujetos a la escuela pública local, sino que tengan la posibilidad de elegir entre los centros educativos del sistema, públicos o privados, el que mejor se ajuste a sus necesidades. Una de las políticas más discutidas, aunque tal vez la menos implementada, para alcanzar este objetivo, es el *voucher* para las escuelas privadas. El *voucher* es un cupón de instrucción que los padres pueden presentar en la escuela que elijan, sea pública o privada. Otra política que cobra cada vez más popularidad en EE.UU. es la que se conoce como escuela “*charter*”. Se trata de una escuela cuyos fondos son públicos, pero cuya administración es privada. Funciona bajo contrato con el Estado, pero liberada de muchas de las regulaciones que suelen regir para las escuelas públicas.

En este trabajo quisiera alcanzar varios objetivos. En primer lugar, describiré cuatro criterios generales que sirven para evaluar los sistemas educativos, desde los sistemas públicos tradicionales al uso de *vouchers* y las escuelas *charter*. Estos son: (1) libertad de elección, (2) eficiencia, (3) equidad y (4) cohesión social. En segundo lugar, presentaré un resumen descriptivo de las políticas alternativas de los *vouchers* y las escuelas *charter*, así como varias instancias en las cuales fueron implementadas. En tercer lugar, ofreceré un marco económico simple para interpretar el posible impacto de los *vouchers* y mostraré cómo los diseños alternativos de planes de *vouchers* pueden mediar el impacto. En cuarto y último lugar, haré un repaso de algunas de las pruebas empíricas reunidas acerca del impacto de un plan de *vouchers* en particular llevado a cabo en Chile.

## Criterios para evaluar los sistemas educativos

En el debate sobre la educación pública y sus alternativas no

existe una definición clara de lo que significa éxito o fracaso. Por lo tanto, haré una descripción de cuatro criterios generales para evaluar los sistemas educativos: libertad de elección, eficiencia productiva, equidad y cohesión social<sup>3</sup>. Con esto no estoy queriendo decir que un criterio sea más importante que otro. Es importante que exista una amplia variedad de razones para optar por estos criterios. Esto explica, de alguna manera, por qué a partir del análisis de las mismas pruebas empíricas –incluso consensuando con sus resultados– se puede llegar a conclusiones tan diferentes acerca de cómo disponer de los fondos y administrar las escuelas. También pareciera ser que la elección de una política educativa por sobre otra implica una relación de *trade-off* (intercambio, conflicto). Es decir que si una política aumenta la libertad de elección, el grado de cohesión social disminuye (o viceversa). También puede suceder que una política que mejore la eficiencia productiva sea inconsistente respecto de los objetivos de equidad (o viceversa). Sólo un cuidadoso análisis empírico puede documentar el alcance de esos *trade-offs*.

### *Libertad de elección*

En cualquier sistema educativo, los individuos tienen mayor o menor grado de libertad para elegir la escuela que mejor refleje sus valores, su filosofía educativa, sus creencias religiosas y sus tendencias políticas. En general, los sistemas de escuelas públicas restringen la libertad de elección porque necesitan que los niños concurren a la escuela local (por supuesto que, de cualquier modo, las familias pueden elegir su lugar de residencia, pero esto no resulta factible en el caso de muchas familias pobres). El objetivo explícito de muchas de las reformas educativas, incluyendo los *vouchers* y las escuelas *charter*, es el de am-

<sup>3</sup> Ver Levin (1999) para una descripción más amplia.

pliar la capacidad de elección de las familias, a partir de una mayor variedad de escuelas. Es justo decir que la libertad de elección es el objetivo más importante, tal vez el único, que preocupa a muchos de los que defienden la política de los *vouchers* en EE.UU., en donde existe una fuerte tradición libertaria.

### *Eficiencia productiva*

Los economistas definen la eficiencia productiva de un sistema educativo como la forma de producir la máxima cantidad de resultados deseados (*outputs*) –incluyendo el rendimiento académico, pero sin limitarse a él– al menor costo para la sociedad. Es importante señalar que “eficiencia” no es sinónimo de “bajo costo”. Algunas alternativas de bajo costo no son eficientes si no producen la suficiente cantidad de resultados educativos. Tal como se describió en la introducción, suele decirse que los sistemas de las escuelas públicas no son productivamente eficientes. Contrario a ello, se suele sostener que las alternativas de los *vouchers* y las escuelas *charter* mejoran la eficiencia productiva de la enseñanza. Analizaremos la lógica de esta afirmación en otra sección.

### *Equidad*

Un sistema educativo puede ser productivamente eficiente, pero eso no nos dice nada acerca de *quiénes* reciben el beneficio del servicio educativo. Un sistema equitativo es aquel que proporciona una distribución pareja de los recursos educativos, oportunidades, o resultados, más allá del género, la clase social, la raza, la lengua materna, la ubicación geográfica u otras distinciones sociales, cualquiera sea la manera en que la sociedad las defina. Una de las razones de ser del sistema educativo con fondos y gestión pública es la de proporcionar un grado de equidad mayor al de los sistemas netamente privados. Los críticos de esta posición suelen señalar que ya existen inequidades sustanciales en muchos sistemas públicos. Sostienen que alternativas tales como

los *vouchers* aumentarán la capacidad de elección de las familias pobres y, por ende, sus oportunidades, mejorando así el grado de equidad. Por otra parte, existe la posibilidad de que esta capacidad de elección sea adoptada principalmente por las familias más privilegiadas, lo que profundizaría aún más la desigualdad. Finalmente, cabe decir que estos temas de discusión sólo pueden resolverse por medio del análisis empírico.

### *Cohesión social*

Un objetivo importante de la enseñanza es el de conferir a todos los niños de la sociedad un lenguaje que unifique valores y experiencias socializadoras, es decir, “cohesión social” como se le suele llamar. Si esto no se lleva a cabo, es difícil imaginar cómo podrían funcionar adecuadamente muchos de los modelos institucionales de la sociedad, como por ejemplo la participación democrática. Un objetivo fundamental de la educación pública es el de proporcionar una formación para la ciudadanía con los mismos códigos para todos los niños. Puede ser que otros sistemas, incluyendo los *vouchers* y las escuelas *charter*, brinden una mayor libertad de elección, pero tal vez debiliten la cohesión social. Esto se debe justamente al hecho de que el uso de *vouchers* incita a los padres a “salir” de la escuela local en busca de una mayor diversidad de experiencias.

## Vouchers y escuelas charter

Existen dos alternativas que suelen proponerse para reemplazar el financiamiento y la gestión exclusivamente públicas de las escuelas: los *vouchers* para escuelas privadas y las escuelas *charter*. En la introducción hice una referencia a estas alternativas en términos generales. En esta sección ofreceré una descripción más detallada de las políticas y algunos ejemplos de su implementación.

### *Vouchers para escuelas privadas*

Los *vouchers* son cupones financiados por el gobierno que los padres pueden utilizar en la escuela pública o privada que ellos elijan. La idea de los *vouchers* viene de larga data. Comenzó con una propuesta de Thomas Paine en “Los derechos del hombre” (West, 1967) y otra en Francia hacia fines del siglo diecinueve (Van Vliet y Smyth, 1982). Las primeras hipótesis de los tiempos modernos fueron lanzadas por Milton Friedman (1955; 1962). Durante los años 90, volvieron a ser el centro de los debates de las políticas (Chubb y Moe, 1990; Cookson, 1994; Fuller, Elmore y Orfield, 1996; Ladd, 1996; Moe, 1995; Peterson y Hassel, 1998; Wells, 1993)<sup>4</sup>.

Tal como los autores se apuran a señalar, no existe un solo plan de *vouchers*. Los planes difieren tanto en el alcance como en las condiciones para el financiamiento y la regulación de las escuelas (Levin, 1991). Por ejemplo, la propuesta original de Milton Friedman (1962) ponía pocas restricciones tanto a los padres como a las escuelas. Cada padre recibiría un *voucher* que sería utilizado en cualesquiera de las escuelas aprobadas, públicas o privadas, y si lo deseara, tendría la libertad de complementar el *voucher* con sumas adicionales. Las escuelas privadas tendrían la posibilidad de aceptar el *voucher* o no, y las regulaciones estarían diseñadas para asegurar que se cumpliera con los estándares mínimos de seguridad y currículum.

Contrario a ello, la propuesta de Chubb y Moe (1990) permitiría que los alumnos, especialmente aquellos provenientes de los sectores más desfavorecidos, fueran elegibles para recibir *vouchers* de más valor y restringiría la capacidad de las escuelas de tomar sumas adicionales. En lo que respecta a otros temas, las escuelas tendrían un margen mucho más amplio para

<sup>4</sup> Levin (1992) y Lamdin y Mintrom (1997) ofrecen un debate adicional sobre la historia del *voucher*.

determinar las políticas de admisión, los textos y los estándares del curriculum, así como otros aspectos incluidos en la organización de la escuela. Más recientemente, ha habido una tendencia a favor de los planes de *vouchers* específicos que restringen la elegibilidad a un grupo determinado de alumnos, en general a aquellos provenientes de familias de menor ingreso.

Lamentablemente, el debate acerca de la implementación de los *vouchers* se hace sobre la base de sólo unas pocas experiencias. En EE.UU. se implementaron programas públicos en una escala reducida en las ciudades de Milwaukee y Cleveland. En Milwaukee, el “Programa de Elección de los Padres”, establecido en 1990, comenzó por otorgar cupos a 1.500 alumnos para que concurriesen a escuelas religiosas (Witte, 1998). El número de potenciales usuarios alcanzó una cifra de 15.000 en 1995, hasta que finalmente se eliminaron las restricciones sobre la participación de escuelas religiosas. Sin embargo, estas últimas no se incorporaron al plan hasta 1998. El “Programa de tutoría y becas” de Cleveland comenzó a operar en 1996 y otorgó 3.000 cupos para concurrir a escuelas de gestión privada laicas o religiosas, durante el ciclo lectivo 1997-98 (Greene, Howell y Peterson, 1998). La participación, tanto en el programa de Milwaukee como en el de Cleveland, estuvo limitada a las familias de menor ingreso. Además de estas experiencias financiadas con fondos públicos, existen programas con fondos privados en varias ciudades de EE.UU. que otorgan becas a escuelas privadas (Moe, 1995).

Otros países fuera de los EE.UU. incorporaron el uso de *vouchers* o un programa híbrido del mismo estilo. Desde 1992, Colombia ha otorgado más de 100.000 cupos con fondos públicos para la educación secundaria (Calderon, 1996; King, Rawlings, Gutiérrez, Pardo y Torres, 1997). A pesar de la envergadura del programa colombiano, los *vouchers* aún estaban dirigidos sólo a los alumnos más pobres. El plan sueco, instituido en 1991, requería que cada municipio del país financiara la matri-

culación a las escuelas privadas locales (Carnoy, 1998; Miron, 1996). Aun así, la gran mayoría de los padres optaba por las escuelas públicas locales. Incluso aquellos que elegían una escuela fuera del área de residencia preferían la escuela pública a la privada. En muchos otros países, desde la Argentina hasta los Países Bajos, los gobiernos proporcionan subsidios parciales o totales a la educación privada.

El ejemplo más impresionante de una reforma a gran escala para la implementación del *voucher* es el de Chile (McEwan, en prensa; McEwan y Carnoy, en prensa). En 1980, el gobierno militar comenzó a financiar a las escuelas públicas y a la mayoría de las escuelas privadas tomando como referencia la cantidad de alumnos inscriptos por mes en cada escuela, con una relación de un *voucher* por alumno. Las escuelas privadas, ya fueran instituciones con fines de lucro o no, tenían la libertad de incorporarse al mercado educativo y se levantaron muchas de las regulaciones sobre el currículum y el mercado laboral de los docentes. Luego de 1980, las inscripciones en las escuelas privadas crecieron abruptamente y decayeron en las escuelas públicas.

### *Las escuelas charter*

Las escuelas *charter* representan un fenómeno relativamente reciente en EE.UU. el término se incorporó recién a fines de la década de los 80. Estas escuelas fueron diseñadas explícitamente para ofrecer una opción intermedia entre la escuela pública y la privada (Sugarman y Kemerer, 1999). En línea general, las escuelas *charter* son instituciones laicas financiadas con fondos públicos, que normalmente se asignan de acuerdo con la cantidad de alumnos (por lo tanto, cuanto más grande es la inscripción, mayor es el subsidio). El “*charter*” es un contrato de hecho acordado entre el Estado o el consejo directivo de una escuela local y un grupo de padres, docentes o, incluso, una corpora-

ción con fines de lucro<sup>5</sup>. El contrato puede especificar los objetivos o el currículum de las escuelas, el rendimiento esperado, a quiénes están dirigidas, etc. Generalmente, las escuelas *charter* tienen un mayor grado de autonomía respecto de las regulaciones estatales que otras escuelas públicas. Por ejemplo, pueden estar exentas de la normativa para la contratación de docentes.

A pesar de estas características generales, existe una enorme heterogeneidad en el diseño y la aplicación de las políticas de las escuelas *charter* (y es importante tener en cuenta que, en relación con estos temas, los estados de EE.UU. tienen autonomía prácticamente total del gobierno federal). En algunos estados, abrir y hacer funcionar una escuela *charter* es relativamente directo y existen pocas limitaciones sobre quiénes pueden operar una escuela (instituciones con fines de lucro inclusive). En este sentido, tal vez los mejores ejemplos sean los de Arizona y Michigan<sup>6</sup>. En otros estados, tales como Mississippi o Arkansas, establecer una escuela *charter* es bastante complicado y se han abierto relativamente pocas. Asimismo, en algunos estados existe una larga lista de condicionamientos de los cuales se tiene que rendir cuenta (como el currículum, la evaluación a los alumnos, finanzas, etc.), mientras que otros estados exigen una cantidad mucho menor de condiciones. Inevitablemente, estos condicionamientos afectarán el impacto que la normativa de las escuelas *charter* tenga sobre las mismas escuelas y los alumnos. A pesar de todo, prácticamente no existen estudios sobre los distintos resultados a los que se puede arribar a partir de la heterogeneidad de las leyes.

Minnesota fue el primer estado en aprobar una ley sobre escuelas *charter*, en 1991. Hasta la fecha, 36 de los 50 estados

<sup>5</sup> Esta descripción general de las escuelas *charter* en EE.UU. puede encontrarse en <http://www.uscharterschools.org>

<sup>6</sup> Ver Kemerer (2000) y Maranto et al. (1999) acerca de los estados de Arizona y Michigan.

ya aprobaron una ley<sup>7</sup>. Hay aproximadamente 2.000 escuelas *charter* con una inscripción total de más de medio millón de alumnos. Sin embargo, este crecimiento se concentra mayormente en sólo unos pocos estados que incluyen a Arizona (408 escuelas), California (261 escuelas) y Michigan (181 escuelas). En los estados de Arizona y Michigan, muchas de las escuelas *charter* están manejadas por organizaciones con fines de lucro “*EMO*” *Educational Management Organizations* (Organizaciones para la Gestión Educativa).

## La economía de los *vouchers*

Es evidente que las escuelas *charter* y los *vouchers* son iniciativas que tienen buena aceptación. Pero esto nos conduce a un interrogante: ¿por qué harían que la educación mejore? O, en relación con los cuatro criterios que se presentaron anteriormente, ¿en qué forma pueden afectar, tanto las escuelas *charter* como los *vouchers*, la libertad de elección, la eficiencia, la equidad y la cohesión social? A fin de ofrecer una respuesta, desarrollaré un marco económico simple que nos permita pensar en el posible impacto del uso de estas políticas. Para ser breve, me concentraré en los *vouchers* para las escuelas privadas. No es mi intención dar una respuesta “correcta” a través de este ejemplo. Sin embargo, nos ayudará a pensar qué es lo que se necesita para evaluar el impacto de las políticas. Por último, considero que el impacto de los *vouchers* dependerá en gran medida de cómo esté diseñada la política de su implementación. Por lo tanto, dedicaré la sección final al debate de algunos diseños alternativos de políticas y cómo pueden éstos modificar el impacto del uso de *vouchers*.

<sup>7</sup> Esta información se puede obtener en <http://www.edreform.com>. Este sitio web está especialmente diseñado para apoyar la alternativa de las escuelas *charter*. Sin embargo, ofrece una información bastante fiel acerca de los detalles y las magnitudes de varias reformas en los estados.

### *Oferta y demanda en el mercado educativo*

Existe un mercado educativo compuesto por los padres que demandan educación y las escuelas que la proveen. Del lado de la demanda, la satisfacción de los padres surge a partir de los resultados educativos de sus hijos, tales como el rendimiento académico, mayor probabilidad de ingreso a la universidad y formación religiosa. Los padres también encuentran satisfacción en el consumo de servicios y productos no educativos. Como esto implica un gasto mayor y los ingresos de las familias son limitados, los padres buscan una escuela que les ofrezca una buena combinación de ambos elementos. El ingreso no es la única limitación para los padres. La zona de residencia puede ser otra cuando la normativa local restringe la capacidad de elección de las escuelas públicas, o se les deniega la admisión a escuelas privadas.

Al elegir una escuela, las familias miden el grado de satisfacción que les puede aportar el hecho de enviar a sus hijos a una escuela determinada; por lo tanto, es natural que busquen la opción más atractiva. Del mismo modo, cuando los centros son más costosos, la satisfacción que se espera obtener a partir de la escuela que se elija disminuye debido a una reducción en la capacidad de consumo de servicios y productos no educativos por parte de la familia. Cuanto mayor es la oferta de beneficios, desde el punto de vista de los padres, mayores son las expectativas a la hora de elegir el centro educativo. Los resultados que se obtienen en cada escuela dependen de dos factores que los padres no siempre observan. En primer lugar, los resultados dependen del nivel de insumos de la escuela, entre los cuales se pueden incluir, en forma amplia, el tamaño de la clase y las características del docente, así como las características del posible grupo de compañeros del niño. En segundo lugar, los resultados también dependen del “esfuerzo” de las escuelas. Si el personal demuestra poco esfuerzo, entonces los resultados que se obtengan a partir de una determinada combinación de insumos esta-

rán por debajo del resultado óptimo. Dentro de sus limitaciones, las familias toman decisiones basadas en la información disponible sobre los niveles de esfuerzo e insumos<sup>8</sup>.

Del lado de la oferta, las escuelas públicas y privadas han hincapié en un conjunto determinado de objetivos. Es importante destacar que los investigadores no tienen un conocimiento *a priori* ni de los objetivos públicos ni de los privados. Con relación a la organización de la inversión, los administradores de las escuelas públicas se caracterizan por priorizar los gastos del personal por sobre el enfoque de la inversión por alumno (Manski, 1992). Algunas escuelas privadas funcionan como organizaciones religiosas sin fines de lucro que resaltan la importancia de la “cantidad de usuarios o la fe antes que el aspecto pecuniario” (James, 1993, pág. 577). Algunas escuelas privadas tienen permitido explícitamente poner el énfasis en las ganancias e, incluso, algunas escuelas sin fines de lucro pueden poner el énfasis en las ganancias “agregadas”, por medio de un aumento en los salarios y en otros beneficios de los administradores.

Las escuelas maximizan sus objetivos por medio de una combinación de insumos y un nivel de esfuerzo. Las diferentes combinaciones de insumos así como el esfuerzo atraerán diferentes grupos de usuarios. A menudo se cree que al seleccionar candidatos de nivel socioeconómico más alto, con más inquietudes o con menos problemas disciplinarios, las escuelas se ven involucradas en un proceso de “selección de riesgos”, o *cream skimming*. En líneas generales, es menos costoso educar a estos alumnos. De vez en cuando pueden existir imposiciones que obliguen a las escuelas a seleccionar el alumnado por medio de un sistema de sorteo.

<sup>8</sup> Algunos autores han expresado su preocupación por el hecho que, a menos que existan reguladores que proporcionen información de los centros educativos tales como los resultados de exámenes, los padres no tendrán información necesaria para tomar las decisiones, o que la información sea más accesible para los padres que tengan un nivel socioeconómico más alto (Levin, 1991; Manski, 1993).

Las escuelas se ven limitadas a tomar decisiones por varios factores. Primero, tienen que enfrentarse con un conjunto de valores para obtener los insumos clave, tales como el salario de los docentes. Segundo, la legislación que regula la administración de las escuelas impone una serie de limitaciones. Por ejemplo, puede ser que los docentes de las escuelas privadas estén sujetos a normas laborales que apliquen menos restricciones sobre las condiciones de trabajo y los salarios que las normas laborales para los docentes públicos. Tercero, las escuelas funcionan según las limitaciones de sus presupuestos. En los sistemas centralizados de muchos de los países desarrollados, los presupuestos de las escuelas públicas se asignan según el número de personal de la escuela. En cambio, los presupuestos de las escuelas privadas dependen de las inscripciones de alumnos, los niveles de enseñanza y las donaciones privadas. En un sistema “puro” de *vouchers* o escuelas *charter*, los presupuestos de las escuelas públicas y privadas van a depender exclusivamente del total de alumnos inscriptos y de los *vouchers* o subsidios que reciban.

La interacción de la oferta y la demanda devendrá en un equilibrio del “precio” de las escuelas privadas, y un equilibrio en las inscripciones de las escuelas públicas y privadas. Incluso, cada escuela pública y privada tendrá una combinación de insumos, un nivel de esfuerzo y una composición del conjunto de alumnos únicos. Tal como se planteó en la introducción, muchos críticos de la educación pública han sostenido que este equilibrio está marcado por la ineficiencia de la escuela pública.

### *Los posibles efectos del voucher*

¿De qué manera el uso de los *vouchers* puede afectar el mercado?<sup>9</sup> Los *vouchers* representan un ingreso familiar adicional que

<sup>9</sup> El siguiente debate se basa en Hoxby (1996, págs. 178-182).

está destinado a los gastos educativos. Por medio del *voucher*, las familias tienen que pagar menos para enviar a sus niños a escuelas privadas. Un efecto inmediato es que induce a que más familias demanden enseñanza en establecimientos de ese sector. Esto tiene un efecto inversamente proporcional que es el aumento de las ganancias de las escuelas privadas contra una merma en las ganancias de algunas escuelas públicas.

¿Cuáles serían los usuarios más propensos a “salir” de la escuela pública? Las familias con ingresos bajos que estaban limitadas a llevar a sus niños a escuelas públicas de baja calidad estarían entre las primeras en salir de la escuela pública. Las familias que poseen un nivel socioeconómico relativamente mayor podrían ser las primeras, en el caso de tener un acceso mayor a la información de la calidad de la escuela, o si buscan una mejor calidad educativa. Se cree que el tipo de selección predominante es el *cream skimming*, aunque éste no es necesariamente el caso. Sin embargo, los *vouchers* alimentan un proceso de selección del alumnado en las escuelas, que puede devenir en una segregación mayor o menor, cualesquiera sean las características de los alumnos.

A corto y mediano plazo, la selección influye en los resultados de los alumnos de dos maneras. Por un lado, los resultados de los alumnos que se cambian a escuelas privadas pueden variar; muchos observadores sostienen que el rendimiento de los alumnos que se cambian a escuelas privadas tiende a mejorar porque estas últimas son relativamente más eficaces que las escuelas públicas. Por otro lado, si se considera que el grupo de compañeros es una característica importante en la producción educativa, el rendimiento de los alumnos variará cuando se los exponga a nuevos grupos de pares, ya sea en escuelas públicas o privadas.

A mediano y largo plazo, existen dos efectos adicionales. Uno es que a las escuelas privadas nuevas les resulte atractivo ingresar al mercado, mientras que a otras, sean públicas o pri-

vadas, no. El otro efecto es que las escuelas que ya estén en funcionamiento se tornen más eficaces o que reduzcan los costos para ser más competitivas, especialmente aquellas cuyo nivel de inscripción e ingresos esté en baja a raíz del auge de la implementación del *voucher*.

Es evidente que, para evaluar el impacto de los *vouchers* sobre la eficiencia y la equidad, se tienen que responder muchos interrogantes:

- ¿Quiénes usarán los *vouchers* para “salir” de la escuela pública? Los alumnos que salgan de la escuela pública, ¿perteneecerán a un nivel socioeconómico mayor al de los que se queden (*cream skimming*)? Si se hace una selección del tipo *cream skimming*, ¿es posible que empeoren los resultados de los alumnos que se queden en las escuelas públicas?
- ¿Se incorporarán nuevas escuelas privadas al mercado educativo? ¿Dónde elegirán ubicarse? (por ejemplo, ¿en barrios más ricos? ¿en zonas urbanas?)
- Las escuelas privadas, ya sean nuevas o no, ¿producen mejores resultados que las escuelas públicas? ¿Producen buenos resultados a un costo menor?
- La competencia que se genera a partir del uso de los *vouchers*, ¿hace que las escuelas públicas sean más eficaces o bajen su costo?

De estas preguntas surgen cuatro cuestiones para tener en cuenta. La primera es que vale la pena hacer una investigación empírica sobre cada una de ellas y, a pesar de que se sostenga lo contrario, no se pueden obtener respuestas categóricas con la teoría solamente. Por lo tanto, es menester hacer un estudio detallado de los sistemas educativos en los que se haya implementado el uso de *vouchers*, o políticas similares.

Segundo, para evaluar a fondo las consecuencias del uso de los *vouchers* sobre la eficiencia y la equidad, es necesario res-

ponder *todas* las preguntas. Sin embargo, en los debates acerca de los *vouchers*, generalmente se presta atención a una sola pregunta y se cree que la respuesta obtenida es suficiente como guía de las acciones. Por ejemplo, los que se oponen a los *vouchers* hacen hincapié en el fenómeno del *cream skinning* en detrimento de los alumnos que no utilizan el *voucher* y se quedan en las escuelas públicas. Del mismo modo, aquellos que defienden el uso de *vouchers* señalan los beneficios de la competencia en favor de los alumnos que se quedan en las escuelas públicas. Evidentemente, hay que responder ambas preguntas para evaluar ampliamente el impacto que el uso de los *vouchers* puede tener en los alumnos que no los utilicen.

Tercero, estas preguntas pueden ayudar a dilucidar las consecuencias del uso de *vouchers* sobre la eficiencia y la equidad, pero no hacen referencia a los otros dos criterios que se presentaron: libertad de elección y cohesión social. Es justo decir que los investigadores, especialmente los economistas, se han concentrado especialmente en la eficiencia y la equidad. Cuando se menciona la libertad de elección o la cohesión social, en líneas generales, se lo hace en forma vaga y retórica (una excepción puede encontrarse en Levin, 1991).

Cuarto, queda claro que las diferentes políticas sobre el uso de los *vouchers* implican diferentes (es probable que sustancialmente diferentes) respuestas a cada una de estas preguntas. Por ello, es simplemente imposible juzgar el impacto de los *vouchers*, a menos que se especifique el plan exacto al que se hace referencia.

### *Diseño de las políticas y efectos de los vouchers*

Existen múltiples características de las políticas de los *vouchers* que pueden tener influencia en su impacto. Para delimitar el debate, me referiré sólo a dos: escala y financiamiento.

*Escala.* Al referirnos a los planes de *vouchers* podemos

hacer, a grandes rasgos, una distinción entre los planes a “gran escala” y a “escala reducida”. En un plan a gran escala, todos los alumnos son elegibles para recibir *vouchers*, independientemente de su ingreso, capacidad y si son usuarios de escuelas de gestión privada. En un plan de “escala reducida”, los *vouchers* están disponibles sólo para una población de alumnos determinada. Los planes de *vouchers* en los EE.UU. y en Colombia, por ejemplo, destinaron su uso para los alumnos con bajos recursos. En Chile, los *vouchers* están destinados a todos los estudiantes. Veamos brevemente cómo la escala puede modificar el impacto de un plan de *vouchers*.

En un plan de “escala reducida”, pocos alumnos son elegibles para salir de la escuela pública; por lo tanto, el planificador tiene más control sobre qué estudiantes cambiarían la escuela pública por la privada. Esto tal vez implique que no nos tengamos que preocupar tanto por el *cream skimming*, especialmente si el plan está destinado a los alumnos con ingresos bajos. A pesar de este beneficio, también es cierto que las nuevas escuelas privadas tendrán menos incentivos para incorporarse al mercado, aun cuando se deba sólo al hecho de que habrá menos demanda. Esto daría como resultado que haya menos incentivos para que las escuelas públicas compitan por mejorar la eficiencia y reducir los costos. De nuevo, esto se debe a que serían relativamente pocos los alumnos que salgan de las escuelas públicas, e implicaría un pequeño grado de pérdidas en las ganancias de las escuelas públicas. Por el contrario, un plan de *vouchers* a “gran escala” puede generar otras oportunidades para el ingreso de escuelas privadas y para promover la competencia. Aun así, cuando la cantidad de alumnos que salen de las escuelas públicas es mayor, también aumenta el riesgo del *cream skimming*. Evidentemente, la escala de un plan de *vouchers* puede afectar drásticamente su impacto en las escuelas y en los alumnos.

*Financiamiento.* Existe un sin fin de formas para definir los aspectos financieros de un plan de *vouchers*. Por ahora, nos

abocaremos a dos: el uso de sumas adicionales y si el valor de los *vouchers* es el mismo para todos los alumnos. En el plan original de Milton Friedman, las escuelas privadas tendrían la libertad de aplicarlos en el nivel de instrucción que desearan. Si el *voucher* no cubriese el monto total de la instrucción, las familias podrían completarlo con sumas adicionales. ¿De qué manera estos pagos pueden afectar el impacto de los *vouchers*? En primera instancia, dan lugar a una mayor variedad de escuelas privadas en términos de costos para los usuarios. Hasta cierto punto, esto permite que aumente la oferta de escuelas privadas cuando se les aplican menos regulaciones y, de esta manera, se puede esperar que surjan más beneficios como consecuencia de la competencia. Sin embargo, las sumas adicionales limitan la capacidad de elección de las familias pobres por escuelas privadas. Esto, desde ya, podría instalar un dilema de equidad (que suele ser uno de los objetivos preestablecidos para la implementación de los planes de *vouchers*).

Los planificadores, además, tienen que decidir cómo diseñar la estructura de valor del *voucher*. Consideremos brevemente lo que podría suceder con un plan a “gran escala” si el valor del *voucher* fuera igual para todos los alumnos. Sin duda, el costo para educar no es el mismo para todos los alumnos. Para producir un nivel parejo de resultados (el rendimiento, por ejemplo), se necesita invertir más en algunos alumnos. Por ejemplo, cuando tienen dificultades de aprendizaje o estilos de aprendizaje diferentes que requieran de estrategias especiales de enseñanza. Tal vez el entorno en sus hogares ofrezca menos apoyo educativo, lo que implica una necesidad mayor de compensación educativa en el contexto de la clase. Puede ser que los alumnos residan en zonas rurales y no es fácil atraer docentes de alto nivel a estas áreas. Por lo tanto, habría que ofrecer un incentivo complementario a los salarios de los docentes, lo que aumentaría de hecho los costos de la educación rural. Es importante destacar que hay alumnos de mayor y menor costo.

En un sistema de *vouchers*, muchos empresarios de escuelas privadas buscan abiertamente aumentar sus ganancias (de la diferencia que se obtiene en la relación costo-beneficio). Existen incentivos claros para que los empresarios identifiquen y admitan a los alumnos de menor costo y excluyan a los de mayor costo, especialmente si todos aportan la misma suma. En un sistema en el que el *voucher* es igual para todos los alumnos, todos los usuarios aportan el mismo ingreso, lo que genera un alto riesgo de *cream skimming*. Esto no se debe a que las escuelas privadas son insidiosas, es simplemente porque se comportan como actores económicos racionales que intentan obtener el máximo de ganancia al menor costo.

Algunos observadores recomiendan, como solución, que el valor del *voucher* sea ajustable según la situación. Los alumnos de mayor costo tendrían que recibir un *voucher* de más valor, y los de menor costo, un *voucher* de menos valor. Si dejamos de lado el dilema de cómo identificar a estos alumnos, es posible que esto reasegure los incentivos para las escuelas privadas. De esta manera, sería más probable que las escuelas privadas admitan alumnos de mayor costo (porque se verían compensadas con *vouchers* que les proporcionen más ganancia). Con este simple ejemplo lo que se quiere demostrar es que el valor del *voucher* puede alterar en forma sustantiva el impacto de un plan de *vouchers*.

## La experiencia del plan de *vouchers* de Chile

En lugar de hacer un resumen de todas las experiencias, haré un breve análisis del caso de Chile.<sup>10</sup> Tal como se descri-

<sup>10</sup> Para hacer un análisis sistemático de las experiencias de los planes de *vouchers*, ver los trabajos de Levin (1998) y McEwan (en prensa).

bió en la tercera sección, la experiencia chilena es una de las más novedosas.

En 1980, el gobierno militar chileno implementó una drástica serie de reformas educativas. Se descentralizó la gestión de las escuelas públicas, pasando de la gestión nacional a la gestión municipal. Además, el gobierno comenzó a financiar a las escuelas públicas y a la mayoría de las escuelas privadas por medio de un sistema de *vouchers* (Gauri, 1998). Antes de 1980, el presupuesto escolar estaba determinado por el número de docentes de planta y por las instalaciones de la escuela. Durante la reforma, el Ministerio de Educación comenzó a desembolsar pagos mensuales a los municipios, que tomaban como base un subsidio fijo que se multiplicaba por el número de alumnos inscriptos en las escuelas; las escuelas privadas que no cobrasen la instrucción, recibían un pago equivalente. De esta manera, los aportes a las escuelas públicas y privadas comenzaron a fluir en relación directa con las inscripciones de los alumnos.

¿Qué efecto tuvo el plan chileno sobre la eficiencia y la equidad de la enseñanza? Para obtener una respuesta deberíamos referirnos a todas las preguntas que se plantearon en la sección anterior. Pero analizaré brevemente esta experiencia a partir de tres preguntas:

1. Las escuelas privadas, ¿son más eficaces que las escuelas públicas?
2. La competencia, ¿mejoró la eficacia de las escuelas públicas?
3. ¿Quiénes utilizaron los *vouchers* para salir de la escuela pública? (La forma de seleccionar a los alumnos, ¿era parecida al *cream skimming*?)

### *Las escuelas privadas, ¿son más eficaces que las escuelas públicas?*

Existen varios tipos de escuelas privadas en Chile. Las escuelas privadas que utilizan *vouchers* (particulares subvencionadas) obtienen gran parte de sus ingresos del Estado. La mayoría de estas escuelas son laicas y con fines de lucro y están administradas por individuos o corporaciones. Otra gran parte de estas escuelas está bajo la conducción de la Iglesia Católica, y una pequeña parte, administrada por otros credos. También existen las escuelas privadas de elite (particulares pagas) que cobran por una instrucción de excelencia y no aceptan *vouchers* del Estado. Luego de la reforma de 1980, hubo una caída en el porcentaje de las inscripciones públicas: de casi un 80% a un 60 % aproximadamente en 1996 (McEwan y Carnoy, 2000). Las ganancias más importantes con relación al porcentaje de las inscripciones fueron para las escuelas laicas con fines de lucro que utilizaban el sistema de *vouchers*.

Actualmente, las escuelas primarias laicas con sistema de *vouchers* tienen un porcentaje de inscripción de alrededor del 21%. En las escuelas religiosas que utilizan el sistema de *vouchers* es del 10 %, y en las escuelas de elite que reciben inversión privada, del 8%. Varios autores han explorado los efectos relativos que las escuelas públicas y privadas tienen sobre el rendimiento académico. Por medio de los datos compilados desde la década de los noventa, McEwan y Carnoy (2000) deducen que, luego de llevar a cabo una serie de controles acerca del entorno del alumno y su familia, el rendimiento de los alumnos de cuarto grado de las escuelas laicas privadas no supera, ni en el mejor de los casos, el rendimiento de las escuelas públicas. En el peor de los casos, el rendimiento es levemente más bajo. La misma información indica que las escuelas religiosas que utilizan el sistema de *vouchers* producen un nivel de rendimiento levemente

más alto que las escuelas públicas, lo que sugiere que la gestión de las escuelas privadas es un factor importante para su éxito.

Por medio de datos más detallados acerca de los alumnos de octavo grado y utilizando análisis estadísticos que contemplan sesgos de selección, McEwan (en prensa) arribó prácticamente a los mismos resultados. Con esos mismos datos, Parry (1997) y Mizala y Romaguera (2000) también encontraron que existen pocas o ninguna diferencia en el rendimiento de las escuelas públicas y privadas que utilizan el sistema de *vouchers*. Sin embargo, ninguno de estos dos autores analizó las escuelas laicas y las religiosas por separado. Por lo tanto, podrían estar subestimando levemente la eficacia de las escuelas religiosas –en relación con las escuelas públicas– así como sobrestimando la eficacia de las escuelas con fines de lucro.

La evidencia recogida de la experiencia chilena sugiere que el crecimiento de la enseñanza con fines de lucro no produjo una importante mejora en el rendimiento académico de los alumnos que se cambiaron a esas escuelas. Los resultados de las escuelas religiosas que están dentro del sistema de *vouchers* pueden ser positivos, pero la experiencia sugiere que esto se debe más a las características particulares de la gestión religiosa.

### *La competencia, ¿mejoró la eficacia de las escuelas públicas?*

Un tema interesante es determinar si el auge de la competencia entre las escuelas de gestión privada –y la concomitante disminución en las inscripciones a las escuelas públicas– afectó los incentivos y el comportamiento de las escuelas públicas, a favor de una mejora en los resultados de los alumnos que se quedaron en estas escuelas. McEwan y Carnoy (1999) investigaron esta cuestión por medio de datos longitudinales de las escuelas. Esencialmente, rastrearon la evolución del rendimiento en cada

escuela pública cotejándola con los cambios en el porcentaje local de inscripciones en las escuelas privadas. De esta manera, descubrieron que el aumento en el porcentaje de inscripciones en escuelas privadas, a lo largo de quince años, pudo haber producido pequeñas mejoras en el rendimiento de algunas escuelas públicas, principalmente en Santiago. Es posible que en las afueras de Santiago, la competencia haya generado un leve decaimiento del rendimiento.

Aún no existe una explicación para entender la variabilidad de los efectos de la competencia a lo largo de Chile. Es posible decir que las instituciones estatales jugaron diferentes roles en la promoción o inhibición de la competencia, según la zona del país. Por ejemplo, algunas escuelas públicas que se encontraron con una merma en la inscripciones de alumnos y en las ganancias, en vez de preocuparse por mejorar la calidad educativa, concentraron sus esfuerzos en hacer lobby para que el gobierno central les cubriese el déficit (Gauri, 1998). En estas circunstancias, no se puede esperar que la competencia tenga un efecto importante en el rendimiento académico de las escuelas públicas. Estos resultados sugieren que el gobierno y las instituciones juegan un papel vital en la creación de las condiciones adecuadas para que los planes de *vouchers* alcancen los objetivos propuestos. Lamentablemente, los datos estadísticos no son suficientes para indicar cuál es la mejor forma de proporcionar dichas condiciones.

Vale la pena resaltar el hecho de que entre 1980 y 1990 el plan de *vouchers* chileno fue inusual en términos del contexto en el que se implementó, ya que el país estaba bajo el mando de una dictadura militar. En muchos sentidos, el respaldo del plan durante esa primera década contaba con muchas de las condiciones que defienden quienes están a favor del *voucher* (por ejemplo: la abolición de los gremios docentes y una desregulación que favorezca la expansión de la enseñanza privada con fines de lucro). Si en Chile los efectos de la competencia en

la escuela pública estuvieron atenuados por el contexto político, parece correcto pensar que también estarían atenuados en las sociedades democráticas, donde la oposición política a los *vouchers* emergería libremente.

### *¿Quiénes utilizaron los vouchers para salir de la escuela pública?*

Si bien no hay pruebas contundentes para asegurar que el plan de *vouchers* de Chile aumentó el *cream skimming*, las experiencias recopiladas demuestran que así fue. En un estudio que se llevó a cabo recientemente con los datos obtenidos en una encuesta a hogares de 1994 (McEwan y Carnoy, 1998), se analizaron las elecciones de los padres sobre las escuelas públicas y privadas. Básicamente, se compararon las características de las escuelas que los padres *eligieron*, con las características de otras escuelas públicas y privadas que las familias *hubieran elegido*. Esto permite reconocer las preferencias de las familias en relación con los beneficios educativos de la institución, tales como notas más altas en las evaluaciones o la composición del alumnado que concurre a la escuela. De hecho, parece ser que los padres tienden a elegir la escuela tomando en cuenta sus atributos educativos, por ejemplo, resultados más altos en las evaluaciones, etc., pero también ponen especial atención en el entorno educativo de otros padres de la escuela. Además, se descubrió que las preferencias en relación con las características de las escuelas varían según la educación de los padres. Esto significa que al aumentar la capacidad de elección se alimenta un proceso de auto segregación debido al nivel socioeconómico.

Aun cuando las familias tomen las mismas decisiones respecto de las escuelas, existen pruebas que muestran que las escuelas tienden a elegir a los alumnos más capaces o privilegiados del grupo de aspirantes. Parry (1996) realizó una encuesta

de muestreo aleatorio de las escuelas primarias en la ciudad de Santiago. Allí se descubrió que el 15% de las escuelas públicas y el 63% de las privadas, todas con el uso del *voucher* incorporado, utilizan alguno de los métodos de selección para la admisión de alumnos, que incluyen exámenes de ingreso, entrevistas y un mínimo de calificación requerida. Del mismo modo, la encuesta de hogares aleatoria que se realizó en Santiago (Gauri, 1998) nos muestra que el 18% de los alumnos de escuelas públicas tuvo que rendir un examen de ingreso. En los casos de los alumnos que se inscribieron en escuelas de gestión privada que incluían el uso de *vouchers* y en escuelas privadas de elite, las cifras eran del 37% y el 82%, respectivamente. Por lo tanto, podemos decir que las escuelas de gestión privada suelen utilizar una política de admisión selectiva, incluyendo entre ellas a las escuelas que reciben *vouchers* de capitales estatales. Un grupo reducido de escuelas públicas hace lo mismo, aunque con menor frecuencia.

Al analizar el conjunto de pruebas se puede ver claramente que una elección sin restricciones dentro de un plan de *vouchers* a “gran escala” puede haber contribuido a un incremento del *cream skimming*. Es importante destacar que el plan chileno, en general, fija el valor del *voucher* dentro de un municipio determinado, a todos los alumnos por igual (hay pocas excepciones a esta regla). Por lo tanto, las escuelas privadas obtienen la misma ganancia por alumno, independientemente del nivel socioeconómico u otras características. El debate de la cuarta sección de este trabajo ya había sugerido que esta característica incentiva el *cream skimming*.

## Conclusiones

Con este trabajo se buscó alcanzar varios objetivos. En primer lugar, proporcionar una descripción general acerca de cuatro criterios que deben utilizarse para evaluar los sistemas educativos, ya sean públicos o privados: libertad de elección, eficiencia, equidad y cohesión social. Es importante definir claramente los criterios por medio de los cuales se evaluará el éxito o el fracaso de un sistema educativo, antes de comenzar a desacreditar y descartar las reformas del sistema. Incluso, no existe un conjunto de criterios único y universal que sea útil para todos los contextos sociales. Se requiere llevar a cabo un juicio de valor y no existe un proceso técnico simple –ni en el ámbito económico ni en otra disciplina– que pueda determinar cuáles son los criterios más importantes.

En segundo lugar, en este trabajo se describieron dos alternativas que suelen proponerse para la educación pública: los *vouchers* y las escuelas *charter*. Los *vouchers* tal vez sean la alternativa de reforma para los sistemas educativos que tiene más adeptos en EE.UU. y otros países. Aun así, el número de experiencias es limitado. Respecto de las escuelas *charter*, si bien representan una política relativamente nueva, se han expandido a gran velocidad a lo largo de EE.UU.

En tercer lugar, este trabajo realizó el delineamiento de un marco económico para interpretar el posible impacto de los planes de *vouchers*. En este sentido, la economía demostró ser de máxima utilidad. Ofrece un conjunto organizado de herramientas conceptuales para analizar de qué manera los *vouchers* pueden afectar las acciones de las familias que demandan la educación y las escuelas que la proveen. El marco económico no puede darnos respuestas, pero ayuda a formular las preguntas adecuadas a la hora de abocarnos al análisis empírico. Además, el marco económico también pone en evidencia la importancia de

considerar cómo el diseño político puede alterar drásticamente el impacto de un plan de *vouchers*.

Por último, este trabajo analizó las pruebas compiladas de un determinado plan de *vouchers* aplicado en Chile. Aunque lejos de ser el definitivo, el análisis indicó que con los *vouchers* hay tanto “ganadores” como “perdedores”. Por ejemplo, algunas escuelas privadas en Chile parecen ser más eficaces que las escuelas públicas, especialmente aquellas que están bajo la conducción de la Iglesia Católica. Otras son un poco menos eficientes, especialmente las escuelas laicas con fines de lucro. En algunos casos, la competencia parece haber generado pequeñas mejoras en el rendimiento de los alumnos de las escuelas públicas. En otros casos, la competencia produjo pequeñas pérdidas. Finalmente, el crecimiento de la enseñanza privada parece haber proporcionado un escenario que habilita más instancias de *cream skimming* en favor de los alumnos más privilegiados. Esto debería promover una reflexión comprometida que posibilite formular diseños alternativos de las políticas que permitan mejorar estos resultados.

## Referencia Bibliográfica

- Calderon, A. (1996). *Voucher programs for secondary schools: The Colombian experience*, HCO Working Paper 66, World Bank.
- Carnoy, M. (1998). National voucher plans in Chile and Sweden: Did privatization reforms make for better education? *Comparative Education Review*, 42(3), 309-337.
- Chubb, J. E., & Moe, T. M. (1990). *Politics, markets, and America's schools*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Cookson, P. W. (1994). *School choice: The struggle for the soul of American education*. New Haven: Yale University Press.
- Friedman, M. (1955). The role of government in education. In R. A. Solo (Ed.), *Economics and the public interest* (pp. 123-144). New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.
- Friedman, M. (1962). The role of government in education, *Capitalism and freedom* (pp. 85-107). Chicago: University of Chicago Press.
- Fuller, B., Elmore, R. F., & Orfield, G. (Eds.). (1996). *Who chooses, who loses? Culture, institutions, and the unequal effects of school choice*. New York: Teachers College Press.
- Gauri, V. (1998). *School choice in Chile: Two decades of educational reform*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Greene, J. P., Howell, W. G., & Peterson, P. E. (1998). Lessons from the Cleveland Scholarship Program. In P. E. Peterson & B. C. Hassel (Eds.), *Learning from School Choice* (pp. 357-392). Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Grosskopf, S., Hayes, K. J., Taylor, L. L., & Weber, W. L. (1997). Budget-constrained frontier measures of fiscal equality and efficiency in schooling. *Review of Economics and Statistics*, 79(1), 116-124.
- Hanushek, E. A. (1986). The economics of schooling: Production and efficiency in public schools. *Journal of Economic Literature*, 24(3), 1141-1177.
- Hanushek, E. A. (1994). *Making schools work: Improving performance and controlling costs*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Hanushek, E. A. (1996). School resources and student performance. In G. Burtless (Ed.), *Does money matter? The effect of school resources on student*

*achievement and adult success* (pp. 43-73). Washington, DC: Brookings Institution Press.

Hanushek, E. A. (1997). Assessing the effect of school resources on student performance: An update. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 19(2), 141-164.

Hedges, L. V., & Greenwald, R. (1996). Have times changed? The relation between school resources and student performance. In G. Burtless (Ed.), *Does money matter? The effect of school resources on student achievement and adult success* (pp. 74-92). Washington, DC: Brookings Institution Press.

Hoxby, C. M. (1996). The effects of private school vouchers on schools and students. In H. F. Ladd (Ed.), *Holding schools accountable: Performance-based reform in education* (pp. 177-208). Washington, DC: The Brookings Institution.

James, E. (1993). Why do different countries choose a different public-private mix of educational services? *Journal of Human Resources*, 28(3), 571-592.

Kemerer, F. R. (2000). Legal issues involving educational privatization and accountability, Occasional Paper No. 6, National Center for the Study of Privatization in Education, Teachers College, Columbia University.

King, E., Rawlings, L., Gutierrez, M., Pardo, C., & Torres, C. (1997). Colombia's targeted education voucher program: Features, coverage, and participation, Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms, World Bank.

Ladd, H. F. (Ed.). (1996). *Holding schools accountable: Performance-based reform in education*. Washington, DC: The Brookings Institution.

Lamdin, D. J., & Mintrom, M. (1997). School choice in theory and practice: Taking stock and looking ahead. *Education Economics*, 5(3), 211-244.

Levin, H. M. (1991). The economics of educational choice. *Economics of Education Review*, 10(2), 137-158.

Levin, H. M. (1992). Market approaches to education: Vouchers and school choice. *Economics of Education Review*, 11(4), 279-285.

Levin, H. M. (1998). Educational vouchers: Effectiveness, choice, and costs. *Journal of Policy Analysis and Management*, 17(3), 373-391.

Levin, H. M. (1999). The public-private nexus in education. *American Behavioral Scientist*, 43(1), 124-137.

- Manski, C. F. (1992). Educational choice (vouchers) and social mobility. *Economics of Education Review*, 11(4), 351-369.
- Maranto, R., Milliman, S., Hess, F., & Gresham, A. (Eds.). (1999). *School choice in the real world: Lessons from Arizona charter schools*. Boulder: Westview Press.
- McEwan, P. J. (en prensa a). The effectiveness of public, Catholic, and non-religious private schooling in Chile's voucher system. *Education Economics*.
- McEwan, P. J. (en prensa b). The potential impact of large-scale voucher plans. *Review of Educational Research*.
- McEwan, P. J., & Carnoy, M. (1998). Choice between private and public schools in a voucher system: evidence from Chile, unpublished manuscript, Stanford University.
- McEwan, P. J., & Carnoy, M. (1999). The impact of competition on public school quality: Longitudinal evidence from Chile's voucher system, unpublished manuscript, Stanford University.
- McEwan, P. J., & Carnoy, M. (2000). The effectiveness and efficiency of private schools in Chile's voucher system. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 22(3), 213-239.
- Miron, G. (1996). Choice and the quasi-market in Swedish education. *Oxford Studies in Comparative Education*, 6(1), 33-47.
- Mizala, A., & Romaguera, P. (2000). School performance and choice: The Chilean experience. *Journal of Human Resources*, 35(2), 392-417.
- Moe, T. M. (Ed.). (1995). *Private vouchers*. Stanford, CA: Hoover Institution Press.
- Parry, T. R. (1996). Will pursuit of higher quality sacrifice equal opportunity in education? An analysis of the education voucher system in Santiago. *Social Science Quarterly*, 77(4), 821-841.
- Parry, T. R. (1997). Theory meets reality in the education voucher debate: Some evidence from Chile. *Education Economics*, 5(3), 307-331.
- Peterson, P. E. (1990). Monopoly and competition in American education. In W. H. Clune & J. F. Witte (Eds.), *Choice and control in American education* (Vol. 1, pp. 47-78). London: The Falmer Press.
- Peterson, P. E. (1998). School choice: A report card. In P. E. Peterson & B. C. Hassel (Eds.), *Learning from school choice* (pp. 3-32). Washington, DC: Brookings Institution Press.

- Peterson, P. E., & Hassel, B. C. (Eds.). (1998). *Learning from school choice*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Sugarman, S. D., & Kemerer, F. R. (Eds.). (1999). *School choice and social controversy: Politics, policy, and law*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Van Vliet, W., & Smyth, J. A. (1982). A nineteenth century French proposal to use school vouchers. *Comparative Education Review*, 26(1), 95-103.
- Wells, A. S. (1993). *Time to choose: America at the crossroads of school choice policy*. New York: Hill and Wang.
- West, E. G. (1967). Tom Paine's voucher scheme for public education. *Southern Economic Journal*, 33, 378-382.
- West, E. G. (1997). Education vouchers in principle and practice: A survey. *The World Bank Research Observer*, 12(1), 83-103.
- Witte, J. F. (1998). The Milwaukee voucher experiment. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 20(4), 229-251.

Comentarios a:  
PROPUESTAS ALTERNATIVAS A LA ASIGNACIÓN  
ESTATAL DE RECURSOS, de Patrick McEwan

Por María Echart<sup>1</sup>

El trabajo resulta de gran interés porque describe de una manera concisa y clara esquemas alternativos de financiamiento de la educación básica, en los que las posibilidades de elección por parte de las familias así como la manifestación explícita de la demanda, de manera activa, se ponen en juego. Al presentar, como lo hace, la discusión acerca de posibles problemas y su contribución o no a la efectividad del sistema educativo, provoca el pensamiento para derivar en otra serie de preguntas y reflexiones.

¿Qué pasa con el mercado de la educación? O, ¿en qué condiciones se ofrece y demanda el servicio educativo? Parece que se trata de una actividad en la que el funcionamiento de condiciones de mercado y la presencia de posibilidades de competencia entre instituciones, son sumamente limitadas.

- Por una parte, la teoría nos dice que las condiciones de un mercado de competencia perfecta son: presencia de múltiples oferentes y de múltiples demandantes; información perfecta acerca de las prestaciones del bien; determinación del precio a partir de las decisiones tomadas por los oferentes y demandantes, ninguno de los cuales puede individualmente influir en la fijación del precio; posibilidad de elegir al oferente y cambiarlo y, por consiguiente, existencia efectiva de ganancias y pérdidas para el oferente en caso de no interpretar correctamente los deseos del consumidor. Estas condiciones

<sup>1</sup> Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas – FIEL.

hacen que, cuando se dan de manera clara, se logre la mayor satisfacción, eficiencia o efectividad.

- En el caso de la educación pública encontramos un sólo oferente, aunque tenga múltiples subunidades de producción, las que trabajan con las mismas regulaciones y especificaciones; múltiples demandantes; información sumamente imperfecta acerca del servicio ofrecido. Los resultados acerca del proceso de incorporación de conocimientos y habilidades por parte de los alumnos se conocerán en el largo plazo, y ante el reclamo a la escuela, la respuesta institucional o del docente en general es técnica y oscura con pocas posibilidades de réplica por parte del alumno o la familia. En la Argentina se puede cambiar de escuela –aunque en los hechos esta posibilidad es limitada–, pero el cambio no genera pérdidas en la escuela que pierde alumnos ni tampoco ganancias en la que los recibe o enfrenta una demanda mayor. Por consiguiente, hay pocos o casi ningún mecanismo que conduzca a incentivar la mejora de la efectividad.
- Las escuelas privadas, por su parte, dadas las regulaciones a las que están sometidas, tienen muy pocos mecanismos de funcionamiento que las diferencien de las del sistema público. Probablemente el único sea el de la posibilidad de quiebra en el caso de descenso de la matrícula, siempre y cuando su financiamiento, en una proporción importante, dependa del valor de las cuotas que cobra a sus alumnos.

### Criterios para la evaluación de los sistemas educativos

Al autor le preocupa que el intento de lograr una mayor eficiencia productiva pueda tener como contrapartida la pérdida de equidad. Sin embargo, en el caso de la educación y para el sistema en su conjunto, la afirmación no parece clara.

¿Es posible suponer que un sistema menos eficiente es más equitativo? ¿Cuál sería la razón? Al menos buena parte de las descripciones del sistema educativo argentino indican que en nuestro sistema, además de estar lejos de haber obtenido resultados aceptables, quienes se ven más penalizados son los alumnos de menor nivel socioeconómico. El tema es si un sistema más exigente corrige las inequidades que ya están presentes y, en segundo lugar, de la misma manera que en el caso de los estudios de distribución del ingreso, ver si aún con desigualdades, el acumulado de educación<sup>2</sup> aumenta también para los grupos de alumnos más pobres.

## Libertad de elección

Garantizar la libertad de elección tiene implicancias muy importantes para la vida democrática de un país. Uno de los objetivos de la educación es la formación en valores del ciudadano, la transmisión de la herencia social, la capacidad de ejercer el disenso. Por consiguiente, desde este punto de vista, la posibilidad de ejercer fehacientemente la posibilidad de elegir la propuesta educativa que mejor satisfaga la demanda de los alumnos y sus familias resulta de una trascendencia sumamente significativa, tanto por la coherencia que guarda con un sistema democrático de organización social como por el contenido educativo de discernir en sí mismo. En este sentido, pareciera que no basta con el respeto pasivo de las distintas creencias, posiciones filosóficas, etc. Por el contrario, aparentemente la formación en la práctica civilizada del disenso, así como en distintas corrientes de pensamiento, plantea una exigencia de conocimientos y formación activa en tales dimensiones, hecho que difícilmente lo

<sup>2</sup> Visto desde distintos puntos de vista: resultados en las pruebas de evaluación, acumulado de años de escolaridad, probabilidad de hacer frente a las etapas siguientes de educación, etc.

pueda satisfacer el sistema público tal como está concebido actualmente o un sistema educativo (público y privado) extremadamente regulado.

## Equidad

Tal como ya se ha señalado, no necesariamente los conceptos de eficiencia y equidad deben ser contrapuestos, al menos para el sistema educativo considerado como unidad. El sistema tiene unidades (escuelas) que funcionan bien y otras mal. Si la eficiencia promedio aumenta seguramente algo habrá pasado con los resultados en las instituciones que atienden a los alumnos más pobres, en las que, por otra parte, se concentran los peores resultados, haciendo que se distancien mucho de los que obtienen los alumnos más favorecidos.

Si se gana en eficiencia, probablemente dicha mejora estará bastante influida por lo que sucede en las escuelas que atienden a población pobre. En estas escuelas, de seguir así (con resultados muy magros), los recursos que se están asignando probablemente tengan como destino exclusivo sólo ofrecer contención social. Sin embargo, el concepto de equidad parece depender también de las diferencias de calidad del servicio y de cuán efectivo es el sistema para proporcionar a los alumnos, independientemente de su origen social, los conocimientos y habilidades para continuar los estudios en etapas sucesivas del proceso educativo, así como permitir su inserción adecuada en el mercado laboral. En la Argentina, cuyo sistema educativo recibe numerosas críticas acerca de su ineficiencia, ni siquiera el crecimiento de la matrícula del nivel secundario y superior, experimentado entre 1994 y 1997, fue equitativo. Las poblaciones pertenecientes a los deciles más altos en la distribución del ingreso fueron las que se beneficiaron de ese incremento.

## Cohesión social

Pareciera que el autor parte del presupuesto de que la escuela pública que impone restricciones a la elección por parte de los padres es capaz de generar grados más aceptables de cohesión social que los que lograría un sistema con mayor autonomía escolar. No se señalan cuáles son las razones del riesgo mencionado. Es probable que se esté considerando una idea de *cohesión social* formal y no real, es decir, aquella que tiene fundamento en el respeto a las leyes y tradiciones sociales. Por otra parte, ¿qué sucede con el objetivo tan valorizado actualmente de respeto a la diversidad? Pareciera que debemos explorar caminos más complejos para lograr ambos propósitos. Por lo general, la falta de respeto a la libertad y a la diversidad ha generado históricamente más problemas que soluciones a los países en términos de paz social y política.

Asimismo, la existencia de sistemas educativos públicos con pocas posibilidades de elección no ha sido efectiva en el logro del objetivo de cohesión social: los sistemas públicos en América Latina segregan. Las fallas en este sentido son evidentes en la actualidad, por ejemplo, en el hecho de manifestaciones que revelan elevada carencia de solidaridad aun dentro del propio sistema, cuando poblaciones con capacidad económica suficiente se niegan a contribuir con la escuela. El ejemplo de Chile viene al caso; en el Instituto Nacional de Santiago (el mejor colegio en términos de resultados en las pruebas de aptitud académica), el 90% de los estudiantes tiene a sus hermanos en colegios particulares pagados, y la razón de no ingresar al Instituto es que no obtuvieron el puntaje mínimo necesario. Cuando la asociación de ex-alumnos propuso el financiamiento compartido (US\$3/mes) para solventar laboratorios y abonar premios a los profesores, el 98% de los padres se negó alegando que no contaban con recursos para ello.

## El efecto potencial de los *vouchers*

Junto con la descripción de los *vouchers* está presente la preocupación del traslado de los alumnos de la escuela pública a la privada, señalando aparentemente la preferencia de las familias por el segundo tipo de instituciones. Si esto es así, ¿no habría que preguntarse acerca de las calidades diferenciales entre ambas instituciones y estudiar las razones de esta percepción? Asimismo, parece útil analizar las diferencias de la gestión privada que las hace aparecer como mejores o más satisfactorios para las familias.

El trabajo señala dos efectos potenciales de la introducción del *voucher*:

- Traspaso de alumnos de la escuela pública a la privada, suponiéndose que este proceso se da porque satisface más apropiadamente al consumidor (familias), al mismo tiempo que puede traducirse en aumento de la calidad del servicio. Si es así, dada la pérdida que supondría para el sistema público, este mecanismo tiene en su riesgo la oportunidad, ya que podría ser adecuado para incentivar la emulación, en el sistema, de ejemplos buenos o más satisfactorios con el fin de retener matrícula.
- El segundo efecto que se señala estaría conectado con el concepto de equidad, por un posible efecto negativo de selección (*cream-skimming*), que estaría incentivado por la introducción de los *vouchers*. Cabe considerar que este proceso ya existe: al menos en la Argentina el sistema público también es fuertemente selectivo entre escuelas prestigiosas y las que no lo son. Por consiguiente, es necesario analizar o estimar cuál es el efecto marginal, si es que aparece, con el nuevo esquema de financiamiento y, en segundo lugar, si un diseño especial de los *vouchers* (por ejemplo, valor más alto para los

pobres) no neutraliza estos efectos. Por otra parte, es necesario considerar y medir cómo son los efectos en una franja muy amplia de clase media, que aspiraría a educación de mejor calidad o diferente concepción y que, dada su falta de capacidad económica, estaría impedida de acceder a la misma.

El autor señala el riesgo de bajas de efectividad que se producirían con disminuciones simultáneas de costos en el caso en que las escuelas se vean compelidas a mejorar su competitividad económica. Efectivamente, el riesgo existe; sin embargo, la introducción de los *vouchers*, cuyo primer argumento era el de mejorar el servicio, es importante que vaya acompañado de regulaciones y mecanismos que aseguren una correcta y apropiada información para las familias, acerca del proceso educativo y sus resultados. Este punto es crucial teniendo en cuenta las carencias significativas en este sentido en el sector de la educación.

El trabajo se centra en la consideración de un sistema de *vouchers* que solamente permite el cambio de alumnos entre la escuela pública y la privada, pero esta herramienta tiene un potencial más amplio que es el de cambio de la base de financiamiento de toda la educación. Cuando se extiende a todo el sistema permite mejorar la libertad de elección entre escuelas públicas prestigiosas y las que no lo son tanto, y de esta manera beneficiarse de las oportunidades que, en términos de efectividad, plantearía la presencia de mecanismos de competencia.

Este instrumento, cuando es generalizado, puede verse como el punto de partida que desencadene un círculo virtuoso, haciendo que las distintas variables y factores deban ajustarse a la idea de competencia o emulación de buenos ejemplos. Pero, para que este proceso opere, necesariamente debe ir acompañado de mecanismos de información a las familias, amplios y correctos y fundamentalmente no ser neutralizado con regulaciones que limiten o desnaturalicen las posibilidades de competencia o los incentivos asociados con la nueva base de financiamiento.

En diferentes puntos del trabajo el autor señala la importancia de la evidencia estadística para impulsar reformas en el sector. Sin desmerecer la necesidad de contar con análisis y cuantificación apropiada de los procesos educativos, es necesario señalar que la reflexión y discusión teórica despojada de ideología y naturales y explicables intereses políticos y corporativos es fundamental para la introducción de nuevos instrumentos de financiamiento o de gestión del sistema. De hecho, hay evidencias estadísticas de beneficios de algunas reformas que no son tomadas en cuenta ni para continuar con los procesos de transformación ni para sostenerlas en el tiempo.

El trabajo parece hacer hincapié en los efectos de equidad, suponiendo que el *voucher* lo empeora, y no tanto en las cuestiones de mejora de la educación. Si el *voucher* provoca un traspaso de educación pública a la privada, vista ésta como mejor por las familias, y, si de este modo, además, mejora la educación del sistema en su conjunto, provocando la emulación de buenos ejemplos, el resultado, aunque en el corto plazo llevara a un aumento de la desigualdad, si conduce a una mejor educación y a más educación en la sociedad, necesariamente producirá sociedades más igualitarias.

## GESTIÓN Y SUSTENTABILIDAD DE LAS REFORMAS EDUCATIVAS\*

José Pablo Arellano Marín

Las reflexiones siguientes tienen por objeto discutir algunas ideas sobre gestión y sustentabilidad de las reformas educativas. Lo hago fuertemente influido por mi experiencia en el proceso de Reforma Educacional en Chile, primero como Director Nacional de Presupuestos y luego como Ministro de Educación.

### Contenidos de una reforma

Lo primero que cabría señalar es que parece haber un abuso de la expresión reforma educacional y que se usan estas palabras para hacer referencia a procesos de cambio de muy diverso alcance. Muchas veces se refieren a cambios que en realidad no corresponde llamar reformas, porque no dan “nueva forma” al sistema educativo sino que se trata de cambios importantes pero que no se vinculan con la forma y con los aspectos que definen la organización del sistema educativo. Por ejemplo, un aumento en el presupuesto educacional, un nuevo programa de becas o un aumento en el sueldo de los profesores pueden ser muy importantes, pero no constituyen por sí solos una reforma educativa.

Las reformas se refieren a una o más de cuatro grandes áreas de transformación:

La presente corresponde a la transcripción de la exposición realizada por el autor con motivo del Seminario organizado por IPE-UNESCO, Sede Regional Buenos Aires, sobre “Asignación de recursos en educación”.

- Organización institucional (cambios en la forma de financiar, en la toma de decisiones y en la dependencia de las escuelas)
- Prácticas pedagógicas e innovaciones (funcionamiento dentro de la escuela y la sala de clases).
- Estructura del período escolar: número de años, estructura de los ciclos, duración de la jornada escolar y/o del año lectivo.
- Curriculum.

Me parece que para calificar de reforma una iniciativa de política educacional, la misma debe intervenir en alguno o varios de estos cuatro ámbitos.

A modo de ejemplo de procesos de reforma recientes según este criterio se puede señalar que en varios países se han producido cambios en la organización institucional del sistema educativo, entregando la responsabilidad de administrar las escuelas a una instancia regional o municipal de gobierno. Ello ha involucrado cambios en la forma de financiamiento y en el proceso de toma de decisiones.

También hemos visto procesos de innovación educativa e iniciativas que buscan modificar las prácticas pedagógicas.

En tercer lugar están las reformas que reorganizan la estructura de la etapa escolar. Vale decir, la edad de inicio de la educación obligatoria, a los 4, a los 5, o a los 6 años. Allí se define cuál es la estructura de la enseñanza primaria o básica, cuál la de la secundaria, cuál es la extensión de la jornada escolar y cuál la extensión del año lectivo. Hay reformas que tienen que ver con estos elementos definatorios de la experiencia escolar. Por último están las reformas referidas al curriculum. Esto es, qué aprenden, o qué queremos que aprendan nuestros alumnos. El curriculum nos define el mapa del territorio que van a recorrer los estudiantes como por parte de su experiencia educativa.

Por lo tanto, creo que es bueno para organizar nuestro análisis, identificar estos cuatro ámbitos de reforma, que naturalmente no son independientes. Ellos se necesitan entre sí, y

muchas veces hacer cambios en un ámbito obliga a hacerlos en otro. Esta es una distinción analítica que nos ayuda a entender e identificar, cuando hablamos de reforma, de qué estamos hablando. Como ya señalé, instalar computadoras en las escuelas o aumentar el sueldo a los profesores, por muy importantes que sean ambas cosas, no es sinónimo de reforma educacional.

## Factores de éxito

Si vamos a hacer un cambio y si se trata de una reforma que intenta introducir cambios profundos, en la estructura del sistema, o en alguno de estos otros ámbitos, tenemos que preguntarnos qué hacer para que la misma tenga éxito. Lamentablemente, muchas veces las reformas no tienen éxito. Muchas veces se abandonan a medio camino.

¿Qué factores son importantes para el éxito de la reforma? Voy a identificar tres elementos.

- Primero, las ideas, vale decir el diseño técnico, de la reforma, y me voy a adentrar en esto.
- Segundo, una doble R. Una R tiene que ver con el respaldo, la adhesión a las transformaciones que se hacen. Y la otra R tiene que ver con los recursos. Dos R que son muy importantes: respaldo a lo que se está haciendo, adhesión al proyecto de cambio y de reforma y, segundo: recursos. Las dos R que son fundamentales para tener éxito.
- En tercer lugar, continuidad. Esto es, que el proceso de cambio se mantenga en el tiempo.

Vamos a comentar algo de cada uno de estos factores de éxito.

## Ideas, diseño técnico

- Cuando se piensa la reforma, cuando se está en la etapa de

diseño, es importante constatar que la misma responda a una necesidad, que resuelva un problema, que agregue valor. Esto parece bastante obvio, pero muchas veces uno se encuentra con sugerencias de reformas, e incluso con iniciativas, que no parecen ser las más prioritarias en términos de atender a una necesidad, de resolver un problema del sistema o agregar valor. Por lo tanto, lo primero es que esto se cumpla. Si se trata, por ejemplo, de reformar el currículum, ello debe responder a una necesidad en la medida que el currículum vigente esté fuera de contexto, fuera de la realidad, y no responda a la necesidad de los alumnos, a las necesidades de la sociedad. Cuando nos proponemos ampliar la estructura de la etapa escolar, agregando la educación preescolar, probablemente estamos respondiendo a una necesidad, a un problema.

Hay ejemplos en el sentido contrario. A veces se plantean como reforma cuestiones que no aparecen como prioritarias. Recuerdo que varias veces me plantearon que había que hacer obligatorios los doce años de escolaridad, incluyendo toda la enseñanza media. Me parece que es muy importante que todos los jóvenes vayan a la enseñanza media y que la completen. Ello es fundamental, y es parte de nuestros objetivos. Pero no me parece que se resuelva haciendo obligatorios los doce años. Sólo imponer la obligatoriedad no tiene hoy la significación que tuvo en otra época como parte de la política para conseguir que los niños concurrieran a la escuela primaria. Hoy se necesitan estímulos y apoyos que compensen las dificultades económicas o motivacionales del joven que deserta.

En fin, vuelvo a lo que me interesa destacar: es importante que los cambios respondan a una necesidad, que resuelvan un problema, que agreguen valor.

- En segundo lugar, es necesario que esta reforma se haga cargo, en alguna medida, de las carencias y déficits que existen

en el sistema, y que se arrastran del pasado. Es cierto que por definición hacemos la reforma pensando en el futuro, pero muchas veces el error y la falta de éxito tienen que ver con que esa iniciativa no se hace cargo de los déficits que se arrastran del pasado, ya sean reales o que se perciban como tales; aunque no existan, basta con que se perciban para que sean una dificultad. Si no nos estamos haciendo cargo de los déficits que heredamos, junto con plantear las necesidades y los problemas de futuro que tiene el sistema no vamos a tener éxito, porque la gente va a sentir que la reforma que planteamos no responde a lo que se necesita hoy, a lo que esa sociedad necesita.

- En tercer lugar, me parece fundamental la consistencia: una doble consistencia. Suele ocurrir que no hay consistencia entre lo que estamos haciendo en los distintos ámbitos, que no hay consistencia interna. Por ejemplo, si pretendemos modificar el curriculum, pero no hay un programa de entrenamiento de profesores, poco éxito tendrá ese cambio curricular. O si queremos dotar de medios pedagógicos, como puede ser la informática y la computación, sin el adecuado entrenamiento docente, no hay consistencia mínima como para que esa iniciativa tenga éxito. O consistencia entre el ámbito institucional, financiero y lo que se propone para la organización de la etapa escolar.  
Doble consistencia porque, además, me parece importante la consistencia con lo que ocurre en el resto del aparato del Estado.
- Por último, en el diseño es fundamental que la reforma tenga asidero en los valores y en la cultura. Si hablamos de educación esto es fundamental. Pensemos, por ejemplo, en un cambio de curriculum, tan identificado con los valores y con la cultura. Del mismo modo, los cambios que introduce una reforma tienen que ser percibidos como equitativos. La equidad es un valor muy central a la educación.

Una última consideración sobre el diseño es que no existen panaceas ni recetas simples. La educación es un proceso complejo en el cual intervienen muchos factores. Sólo el trabajo disciplinado y persistente en los diversos factores producirá resultados.

En síntesis, las ideas y el diseño de lo que se va a hacer en las diferentes dimensiones que he mencionado son indispensables para tener éxito.

## Las dos R

Ambas son muy importantes, porque podemos tener un excelente diseño, pero si nos falla alguna de las R la reforma no va a tener éxito. La primera R tiene que ver con el respaldo y la adhesión. Con ello quiero referirme al apoyo político para el proceso de cambios. La adhesión se logra en la medida que los actores involucrados en la reforma se hagan parte y sientan como propio el proyecto de cambio. La adhesión involucra a todos, desde el personal del Ministerio hasta los padres, pasando por los docentes, que son los actores centrales en el ámbito educativo.

**Respaldo y adhesión** son necesarios, en primer lugar, para vencer la oposición que un proceso de verdadero cambio inevitablemente genera. El cambio genera oposición entre los que se perciben como perdedores, y de nuevo subrayo “se perciben”. Hay gente que se percibe perdedora a raíz del proceso de cambio, y si esa percepción a nuestro juicio es equivocada, es muy importante tratar de cambiarla. Aun así el cambio va a generar oposición y hay que tener respaldo para vencer esa oposición y la de los que no comparten las prioridades que se han elegido.

Respaldo y adhesión para vencer la inercia de seguir haciendo las cosas de la misma manera. La tendencia predominante es la del status quo, que es muy fuerte. La fuerza de la

inercia es grande y si queremos hacer un cambio en serio, si queremos hacer una transformación, hay que vencer esa inercia. Ello requiere del respaldo y la adhesión de quienes están participando. Requiere vencer el temor al cambio. La inercia tiene que ver con el temor al cambio. Por lo tanto se necesita respaldo, apoyo político y adhesión, para vencer estos factores que van a estar en contra de cualquier reforma.

Este respaldo es indispensable para conseguir los recursos, de los cuales vamos a hablar enseguida. Sin respaldo no hay recursos, o serán escasos porque, como sabemos, hay competencia por los recursos. La reforma educativa no se hace en el vacío, se hace en competencia con otras reformas, con otros proyectos que están en la agenda política. Competencia por recursos, competencia por capital político .

Podemos concitar apoyo a través de mecanismos de construcción de consensos, y ejemplifico con algunas experiencias a las cuales nosotros recurrimos en distintos momentos, bajo distintas circunstancias o tipos de iniciativas .

Hay oportunidades en que es posible hacer pactos y concertar a los actores para construir el consenso, lo cual es especialmente necesario cuando hacemos reformas allí donde es más difícil, es decir, en la organización institucional. Estos cambios son especialmente difíciles porque tienen que ver con la estructura del poder y su distribución en el sistema.

A veces, para construir consensos y lograr respaldo y adhesión se pueden hacer consultas, promoviendo que los actores participen en la definición de los cambios que se van introduciendo. Gracias a los nuevos medios de comunicación hoy es posible consultar el parecer de los actores de manera amplia y universal.

Cuando hablamos de pactos y de concertación de actores normalmente nos relacionamos con los que están organizados y nos concertamos con los que tienen la representatividad de esa parte de los actores de base. Cuando hablamos de consulta y participación se trata de involucrar a todos de manera directa.

Esta última estrategia puede ayudar mucho en los cambios de currículum y en los cambios de las prácticas pedagógicas.

En otras ocasiones, para construir consensos es útil encargar a una comisión adecuadamente representativa, y revestida de una cierta autoridad para que haga recomendaciones respecto de los cambios que parezcan más convenientes en esa circunstancia.

Estos tres mecanismos pueden combinarse, complementarse y usarse en el tiempo ante distintas circunstancias.

Importantísimo para lograr respaldo y adhesión es el rol de los medios de comunicación. Son claves, pero pocas veces ayudan en el proceso de reforma. Pocas veces ayudan, por dos razones: primero, porque está en su propia naturaleza privilegiar los conflictos. Al privilegiar los conflictos privilegian la voz de los actores que están oponiéndose y que generan conflictos en torno a la reforma. Por lo mismo, pocas veces muestran los elementos positivos ya existentes y los que podrían surgir de las propias reformas. Por lo tanto, los medios son claves para lograr respaldo y adhesión al proceso de reforma, pero hay que hacer un trabajo muy en serio para alcanzar una buena difusión de los logros y para que las dificultades que surjan se pongan en el contexto temporal que se requiere.

Por último, quiero mencionar, como un elemento importante para concitar respaldo y adhesión, lo que podría llamar la construcción de redes de reformadores. Para destacar su relevancia quisiera referirme a los tres tercios.

En tres tercios se podría dividir a los actores. Pensemos, por ejemplo, en los maestros, si los agrupamos de acuerdo a su actitud frente a un proyecto de reforma.

Un primer tercio está constituido por los entusiastas. Son los que rápidamente se entusiasman con el proyecto de reforma. Lo hacen por distintas razones: porque se identifican más con lo que se está proponiendo, porque tienen menos temor al cambio, por su propio espíritu; son los entusiastas de la reforma. Un se-

gundo grupo normalmente va a estar indeciso, estará a la expectativa de lo que sucede con esta reforma: en qué medida tiene éxito, en qué medida responde a sus objetivos.

Hay un tercer grupo constituido por los escépticos y los abiertos opositores a la reforma.

La clave es ir ganando adeptos en este proceso, de modo que el grupo de entusiastas vaya contagiando a los indecisos. Lo grave sería que los escépticos y opositores convencieran a los indecisos.

Para lograrlo puede ser muy valioso constituir una “red de reformadores”, de modo que sus miembros se refuercen mutuamente, se apoyen, intercambien experiencias y se ayuden para superar obstáculos. Las redes pueden ser muy diversas y estar constituidas, por ejemplo, por profesores en las escuelas rurales, o por otros profesores que están incorporando la tecnología en su pedagogía.

Hay que incorporar y apoyar a la gente que se siente más identificada y con más entusiasmo en el proceso de reforma. Así, a ellos se les irán sumando los que están a la expectativa de lo que sucede, los que están en ese tercio del medio. De esa manera, los que se oponen van a encontrar un menor eco en su postura frente al proceso de reforma.

Idealmente, los tres grupos a que hacemos referencia no serán tres tercios, y el primero agrupará muchos más y el tercero muchos menos de los miembros del respectivo sector. Lo que queremos destacar es que encontraremos estos tres grupos, estas tres actitudes, y que es importante apoyar y constituir redes de acción entre los entusiastas.

Respaldo y adhesión tienen que ver con todas estas cuestiones. La importancia de cada una de ellas, a mi modo de ver, depende del tipo de reforma que se esté impulsando.

## Recursos

La otra R es la referida a los recursos, y tiene que ver con al menos dos tipos de recursos. Uno, son los recursos financieros; y otro, tan importante como ése, tiene que ver con los recursos humanos y de gestión.

Permítanme, primero, referirme a los **recursos financieros**. Los recursos financieros son fundamentales naturalmente, no necesito enfatizarlo. Lo que quiero destacar es que, como ocurre siempre, habrá que definir en qué medida los asignamos a las distintas necesidades de recursos financieros que enfrentamos.

- Está la necesidad de superar las carencias pre-reforma, esas que ya indiqué, que recibimos como mochila, como herencia del pasado y que no podemos desconocer. Esas carencias pueden ir desde una infraestructura escolar en pésimo estado, pasando por remuneraciones docentes muy malas, etc., etc. Para el éxito del proyecto de reforma es necesario que nos hagamos cargo de esos déficits heredados.
- Luego están los recursos necesarios para costear los nuevos beneficios o las nuevas iniciativas que se están impulsando. Si se trata de cambios de curriculum y no consideramos los recursos para el diseño y el entrenamiento de los docentes, no vamos a tener éxito.
- También se requieren recursos para compensar a los perdedores. Aquellos que perciben una pérdida a raíz de esta reforma de alguna manera tienen que ser compensados, recibir una ayuda que los apoye para enfrentar los costos que les puede significar esta nueva situación. Existen, pues, al menos, tres fuentes importantes de demanda de recursos financieros.

Una segunda consideración que me parece importante es no ini-

ciar el proceso de reforma si el financiamiento no está disponible dentro de un plazo adecuado para su implementación. Las reformas educativas, para tener éxito, deben durar en el tiempo. Es imposible pretender hacerlas en uno, en dos o en tres años. Por lo tanto, es fundamental, antes de iniciar el proceso de reforma, asegurarnos un horizonte mínimo para llevar adelante esas iniciativas. De lo contrario, creo que es mejor no iniciarlas, porque no sólo va a producir la frustración de haber fracasado, sino que vamos a perder recursos. Un proceso que se inicia y al poco de andar se abandona significa pérdida de recursos, significa distraer la atención y el tiempo de la gente involucrada en este proceso.

Me parece fundamental este punto. No iniciar un proceso, si queremos hacerlo en serio y que tenga éxito, si no contamos con un financiamiento que proponga un horizonte mínimo. En nuestra experiencia en Chile fue así en las distintas etapas e incluso lo establecimos como un elemento negociador. Lo dijimos explícitamente: si estamos de acuerdo y coincidimos en la importancia del proceso de cambios en educación, entonces necesitamos un compromiso mínimo de recursos en el tiempo.

Para enfatizar la importancia de este punto creo que es más importante, o tan importante como la cantidad de recursos, su estabilidad. Por lo tanto, yo prefiero sacrificar un poco de cantidad por estabilidad. De lo contrario, por falta de continuidad se frustraran los cambios y se va a producir una pérdida de recursos, no sólo de recursos financieros sino de tiempo y dedicación de la gente involucrada en este proceso.

Quisiera referirme a algo que a veces no enfatizamos tanto como los recursos financieros. Ocurre a veces que tenemos los recursos financieros, pero padecemos serios problemas con los **recursos humanos y de gestión**, situación cuya importancia generalmente se subestima.

Podría dar numerosos ejemplos. Hay un área especialmente débil en los Ministerios de Educación: es el área de la ad-

ministración. Si sólo conseguir un buen funcionamiento del sistema escolar y hacer las cosas bien requiere hacerlas de manera muy profesional, de acuerdo a mi experiencia rara vez tenemos la gente preparada para realizar una administración moderna. Por distintas razones, por problemas de remuneraciones, porque no está en la tradición, no se contemplan los aportes que deben hacer los profesionales administrativos.

Muchas veces lo que llamamos burocracia es simplemente desconocimiento de cómo se hace una gestión moderna. Nos hacemos autogoles, porque vemos que algo está funcionando mal y dictamos una nueva norma para tratar de corregir y hacemos las cosas aún más difíciles porque no nos planteamos el tema como un tema de gestión, como un tema de administración de manera moderna. No tenemos la gente que nos ayude en esta forma de gestionar.

En otra área distinta, el área de la evaluación del aprendizaje de los alumnos, que es un área fundamental, rara vez tenemos la gente más calificada para hacerlo. Es un proceso tremendamente importante pero también muy complejo; si queremos hacerlo bien necesitamos los recursos humanos adecuados.

Para ayudar a una buena gestión tenemos que externalizar al máximo. Al hacerlo podemos dedicarnos a lo nuestro, a lo esencial. Precisamente porque tenemos tan pocas capacidades de gestión y recursos humanos debemos comprar y contratar externamente lo más que podamos.

Les pongo un ejemplo: tenemos un programa de informática educativa para instalar computadoras en las escuelas. Hay muchas maneras de hacerlo si se cuenta con los recursos financieros. Podemos entregar los recursos a las escuelas y que cada una compre computadoras, o podemos entregárselos al municipio. Lo que nosotros hicimos y que no tiene por qué ser así en todas partes, pero que en nuestro caso resultó lo más conveniente: compramos en licitaciones internacionales las computadoras instaladas en las escuelas. Piensen qué diferente es esto

respecto de tener que comprar los equipos, después instalarlos, en fin, la cantidad de detalles que ello involucra. No es conveniente que las autoridades de educación estén dedicadas a esos detalles.

Podría dar otros ejemplos de externalización: si vamos a comprar textos, ojalá los compremos distribuidos, o sea ya puestos en las escuelas, para que no lleguen en abril sino al inicio del año escolar. Digo esto porque son cosas que nos pasan, son cuestiones de gestión, pero si no tenemos los recursos de gestión, por lo menos tengamos la claridad de contratarlos. Lo que no podamos hacer o lo que no es importante que hagamos nosotros, externalicémoslo. ¿Quién dice que nosotros tenemos que construir las escuelas? ¿Por qué no podemos descansar lo más posible en recursos externos? Me estoy refiriendo a la gestión, no al financiamiento.

Podríamos dar muchos ejemplos más, por eso sostengo que tenemos que externalizar al máximo. Por ese camino es posible lograr economías de recursos financieros y, sobre todo, posibilidades de ser más efectivos en lo que hacemos. Seremos más efectivos con nuestras reformas, más efectivos con nuestras iniciativas, si mejoramos los recursos humanos y los recursos de gestión.

Termino este tema de recursos humanos y de gestión destacando la importancia que tiene la capacidad de absorción de estos procesos de cambio en las escuelas. Hay un máximo de capacidad de absorción, como ocurre en todo. A veces recargamos las escuelas de iniciativas, las vamos llenando de cosas y entonces ni siquiera les damos la oportunidad de integrarlas. La escuela se va llenando de programas como un árbol de Navidad en el cual colgamos más y más iniciativas sin ordenarlas. Hay un máximo de capacidad de absorción y se requiere tiempo. Por lo tanto, es fundamental tomar en cuenta esa capacidad de absorción.

## La continuidad, las metas y la evaluación de resultados

Vamos al tercer aspecto clave para el éxito. Identificamos primero las ideas; luego, esta doble R de respaldo, de adhesión, de recursos financieros, humanos y de gestión. El tercer factor clave es la continuidad, las metas y la evaluación de resultados.

Lo primero que quiero decir es que constatamos una enorme discontinuidad en los procesos de reforma. Por distintas razones, por inestabilidad financiera, porque partimos sin contar con un mínimo de seguridad de que los recursos nos habrían de acompañar durante un determinado tiempo, discontinuidad porque cambian las autoridades superiores y con eso varían los equipos completos, etc. Si a pesar del cambio de autoridades logramos que haya una continuidad en los equipos, seremos capaces de lograr estabilidad y permanencia de los proyectos, pero muchas veces los cambios sobrepasan lo que parecería necesario y conveniente, sobre todo si se trata de políticas y reformas que tienen consenso, que en su diseño inicial respondían a un interés que excedía el de la autoridad del momento.

Se necesita continuidad para lograr el aprendizaje de actores y de instituciones; pensemos en el curriculum, en el cambio de las prácticas pedagógicas, es obvio que necesitamos continuidad. Pensemos en lo que es una reorganización institucional, en un proceso de descentralización. La escuela que gana autonomía, tiene que aprender a usarla, y debe ganar experiencia. El municipio que tiene ahora más atribuciones necesita aprender a usarlas, si queremos que lo haga bien. Por lo tanto, el aprendizaje institucional es otra razón más para la continuidad.

Los tiempos políticos son más cortos que los pedagógicos, de ahí la importancia de la construcción de consensos. Por eso la importancia de la continuidad de los equipos.

Se necesita evaluación para corregir, por supuesto, porque éste es un proceso largo, un proceso en el cual todos estamos aprendiendo. Hay que ir evaluando para corregir errores.

Es necesario contar con evaluaciones externas rigurosas, si se trata de elevar la calidad. Porque a veces nos quedamos en la retórica de los cambios. Nos quedamos en la jerga, en el discurso, y el cambio no llega donde tiene que llegar. No llega con fuerza suficiente a la sustancia. Por lo tanto, es fundamental no contarnos cuentos, y no conformarnos con que se diga que las cosas se hacen de una determinada manera. A través de una evaluación externa y rigurosa es necesario corregir y reforzar lo que corresponda.

Por último, para dar continuidad me parece fundamental tener metas. Metas que no sólo nos exigen, sino que nos ayudan a mantener el interés, a mantener la adhesión, a mantener el respaldo. De esa manera podemos contribuir a tener continuidad en el proceso de cambios, continuidad que –como he destacado– es un elemento fundamental para tener éxito.

La sustentabilidad de las reformas educativas es clave para su éxito y éste depende en una medida importante de su gestión. Espero que las reflexiones anteriores sirvan para promover un análisis que nos ayude a lograr reformas más exitosas.

Comentarios a:  
GESTIÓN Y SUSTENTABILIDAD DE LAS REFORMAS  
EDUCATIVAS, de José Pablo Arellano

Por Ariel Fiszbein

José Pablo Arellano comenzó explicando la complejidad de las reformas. Yo tomaría como punto de partida el reconocimiento de que estamos hablando de políticas públicas cuyo objetivo último es cambiar lo que está sucediendo a nivel del aula. Hay dos puntos a tener en cuenta: uno es la enorme distancia entre la intervención y el resultado esperado, entre el carácter macro de estas políticas públicas en general y el hecho de que el impacto debe sentirse a un nivel muy micro; y, en segundo lugar, que se está operando en un contexto familiar y social sobre el cual la política o la reforma educativa tienen muy limitada capacidad de influencia. En ese sentido creo yo que la presentación nos hace pensar en cuáles son los instrumentos con que cuenta un Estado para operar en un tipo de reforma como ésta. En mi opinión, parte de la respuesta es que éstos son, un poco por necesidad, instrumentos de carácter indirecto: por un lado, en términos de crear condiciones propicias para el cambio micro, y, por otro lado, incentivos para promover ese cambio. Entonces, en ese contexto, reconociendo que uno acepta estos puntos de partida, creo yo que los debates en torno a descentralización, centralización, esquemas alternativos de financiamiento y asignación de recursos y roles de los distintos actores adquieren un sentido más profundo: es decir, en qué medida estos cambios están generando condiciones y proviendo incentivos de manera tal que las conductas individuales de los actores en el sistema generen resultados colectivos deseables. En el fondo es un problema de acción colectiva, que

es el tipo de problemas que al menos en teoría son los más difíciles de resolver.

Hay una gran diferencia entre imponer y promover. Y esto define en gran medida el carácter de estas reformas. Plantearía tres puntos: uno es el objetivo de dar espacio para la toma de decisión e iniciativa individual o grupal al interior del sistema. Segundo, apoyar financiera y técnicamente a aquellos que genuinamente tratan de generar el cambio. La referencia a las redes de reformadores es un buen ejemplo. Y en tercer lugar un rol de promoción y propagandización, digamos, de generación de conciencia, de transferencia de experiencias y de información.

Entonces, definido este marco acerca de qué es la reforma, creo yo que la pregunta básica es cómo se hace y ahí va el tema de la sustentabilidad de la gestión. Yo plantearía sustentabilidad en tres niveles, tal como fueron tratados en la ponencia. Sustentabilidad política, sustentabilidad financiera y sustentabilidad institucional. Veamos rápidamente los tres, y con eso voy a terminar. Sustentabilidad política: aquí el desafío es construir coaliciones ganadoras, tanto para introducir como para sostener el cambio. En otras palabras, coaliciones que permitan evitar bloqueos por parte de perdedores reales o imaginarios. Creo que esa distinción que hacía José Pablo Arellano es bien válida. En ese sentido, creo que hay un reconocimiento importante, creciente, en torno al rol que tiene la búsqueda de consensos a través de instrumentos tales como comisiones, foros, etc., y también un reconocimiento importante del rol que el maestro y de alguna manera los sindicatos tienen en generar esas coaliciones ganadoras. Según mi opinión, son menos claros, están menos reconocidos, menos instrumentados digamos, dos aspectos importantes. El primero se refiere a cuáles son los instrumentos que permiten incluir a la sociedad civil en la formación de estas coaliciones, y no solamente la sociedad civil organizada sino la no organizada, y no sólo a nivel macro en cuanto a las grandes líneas sino fundamentalmente a nivel de la escuela. Creo yo que

aquí hay una cantidad de vacíos importantes. Y el otro punto es el rol del sector empresarial. Como comentario al margen, un hecho me llamó la atención la semana pasada en el coloquio de IDEA en Mar del Plata: hubo una encuesta entre los empresarios acerca de cuáles eran los temas que más les preocupaban. Y educación estaba n°1 junto con corrupción, y para dar una idea de magnitud, estamos hablando que aparecía en primer lugar para el 60%, comparado esto con, por ejemplo, salud, con el 4%. Esto les da una noción del nivel de preocupación e interés, lo cual abre toda una puerta interesante en torno al rol que el sector empresarial puede tener como parte de esas coaliciones reformistas o reformadoras. Eso en cuanto a la sustentabilidad política.

Sustentabilidad financiera. Este punto fue circunscripto claramente en torno a la necesidad de recursos. En este sentido, creo que, comparado con fines de la década del 80, en general los sistemas educativos en América Latina hoy están menos desfinanciados que hace 10 años atrás. De todas maneras, dado un nivel de recursos, la importancia recae en la eficiencia en el uso de esos recursos. No obstante, creo que ese es un punto necesario pero no suficiente, un punto que me parece importante, y de una manera indirecta fue mencionado por José Pablo Arellano cuando habló de la importancia que tiene la flexibilidad en el uso de los recursos. En la medida que el cambio que genera transformación a nivel de la escuela requiere innovación y una transformación continua, eso es muy difícil de lograr si los recursos, más allá de que sean muchos o pocos, están completamente atados o asignados a gastos fijos. No sé cuál es la proporción correcta e ideal, pero en la medida que no haya un porcentaje importante de los recursos para los cuales haya flexibilidad en la utilización, es bastante difícil tener capacidad transformadora a nivel de la escuela. De manera tal que, dentro de la agenda de sustentabilidad financiera, más allá del monto y aun de la eficiencia, es necesario reconocer el grado de flexibilidad en la asignación de recursos.

Finalmente, sustentabilidad institucional. En mi opinión, el tipo de reforma en el cual al menos yo estoy pensando requiere de cambios relativamente profundos en las reglas de juego. Básicamente, por reglas de juego me refiero a quién decide, qué autoridades y herramientas tiene quien se supone debe decidir y qué incentivos y obligación de rendición de cuentas, etc., enfrenta quien decide y toma las decisiones. Nuevamente allí mi lectura es que en términos generales las reglas de juego, particularmente en lo que tienen que ver con la asignación de insumos al sistema, tanto los materiales como los humanos, personal docente digamos, y también aquellos que tienen que ver con procesos de definición sobre qué se hace al interior del aula, tienden a estar sesgadas en contra de aquellos que menos tienen, es decir, tienden a ser regresivas. Esto da una vuelta de tuerca al tema de la sustentabilidad política en la medida que el tipo de coalición necesaria para transformar estas reglas de juego no es una coalición trivial. Creo yo que allí no hay recetas, las soluciones probablemente varían entre países, entre momentos del tiempo. El mensaje básico es más de orden metodológico y es lo crítico e importante de lo que yo llamaría el análisis institucional permanente al interior del sistema, de manera tal de ir identificando, por parte de los reformadores, dónde se hallan los cuellos de botella institucionales. Entendido de esta manera: no institucional en términos organizativos sino en términos de la identificación de los actores, sus responsabilidades, autoridades e incentivos que enfrentan.

## Perfil de los autores

Alberto de Mello e Souza

Doctor en Economía por la Universidad de Michigan y profesor adjunto de la Facultad de Educación de la Universidad Federal de Río de Janeiro. En la actualidad coordina el Centro de Estudios en Evaluación Educativa. Ha sido consultor del Ministerio de Educación de Brasil, de la UNESCO, el Banco Mundial y el BID. Sus trabajos se relacionan con el financiamiento de la educación, gestión y evaluación educativa.

Ricardo R. Carciofi

Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires. Posteriormente obtuvo el título de Master of Philosophy en la Universidad de Sussex, Inglaterra, donde cursó asimismo estudios de doctorado. Desde marzo del año 2000 se desempeña como Director Ejecutivo por Argentina y Haití en el Banco Interamericano de Desarrollo. Asimismo, fue consultor de diversos organismos internacionales: CEPAL, PNUD, UNICEF, BID y OIT. Ha enseñado en diversos cursos de postgrado de instituciones académicas de Argentina –FLACSO, IDES– y otras universidades privadas. Posee diversos trabajos publicados en revistas y libros sobre temas de su especialidad: economía del sector público.

Ignacio Llamas Huitrón

Obtuvo su doctorado en Economía de la Educación en la Universidad de Stanford. Es Profesor Distinguido de la Universidad Autónoma Metropolitana en la Ciudad de México y profesor del Departamento de Economía de dicha universidad. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México. Ha publicado diversos libros y artículos sobre temas relacionados con la economía laboral y con la economía de la educación.

Françoise Caillods

Economista, es Directora Adjunta del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IPE-París) de la UNESCO. Dirige un equipo de investigación que trabaja sobre la educación básica para todos, al igual que la colección “Principios de la Planificación de la Educación”. Actualmente realiza una investigación sobre la enseñanza secundaria. Escribió varios libros sobre la planificación de la educación y el mapa escolar. Acaba de publicar dos trabajos, uno de ellos en colaboración con Gabriele Göttelmann y Keith Levin.

Alejandro Morduchowicz

Licenciado en Economía. Se dedica a las Finanzas Públicas y Economía de la Educación. Ha escrito numerosos trabajos sobre el tema. Es docente y consultor del IIPE-UNESCO Sede Regional Buenos Aires, y docente y consultor de FLACSO Argentina. En la actualidad es Director General de Coordinación Financiera y Contable de la Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

María Viola Espínola

Se tituló de Psicóloga en la Universidad Católica de Santiago, y tiene un PhD de la Universidad de Gales. Se desempeña desde 1996 como Especialista en Educación en el BID en Washington. En Chile trabajó en el Ministerio de Educación, coordinando las actividades del Programa de Mejoramiento de la Calidad y la Equidad de la Educación (MECE) para la educación básica, y anteriormente trabajó como investigadora en el Centro de Investigación para el Desarrollo de la Educación (CIDE) en Santiago. Paralelamente, desarrolló consultorías para organismos como el Banco Mundial, CEPAL, UNICEF y UNESCO.

Jorge Calero

Es catedrático de Economía Aplicada en la Universidad de Barcelona. Ha sido profesor invitado en la Universidad de Stanford y consultor en diversos estudios impulsados por la Unesco y la Comisión Europea. Recibió el I Premio Ramón Trias Fargas. Ha publicado diversos artículos y libros relacionados con economía de la educación, la economía del sector público y el análisis de las políticas educativas tanto en países avanzados como en países en desarrollo.

Federico Mejer

Ingeniero en Dirección de Empresas, titulado en la Universidad Nacional de Cuyo en el año 1987. Obtuvo su título de Maestría en Sistemas de Información en la provincia de Mendoza. Entre 1995-1999 fue sub-coordinador del Programa de Estudio de Costos del Ministerio de Educación Nacional, Argentina. Actualmente es consultor del Banco Mundial, BID y UNESCO, trabajando en diferentes países de la región. Se ha desempeñado como docente de carreras de posgrado en las universidades del Salvador, San Martín y FLACSO. También es docente del IIPE - UNESCO Sede Regional Buenos Aires.

Patrick J. McEwan

Es Profesor Adjunto en el Departamento de Ciencias Económicas en el Wellesley College en Wellesley, Massachusetts, y Profesor Afiliado en el Centro David Rockefeller para Estudios Latinoamericanos en la Universidad de Harvard. Obtuvo un Ph.D. en Educación en la Universidad de Stanford; además, posee una magistratura en Economía y Desarrollo Internacional. Es autor de numerosos artículos en revistas, capítulos de libros e informes y fue consultor en política educativa y evaluación en el BID, RAND, UNESCO, y ministerios de Educación de varios países.

María Echart

Licenciada en Economía Política, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la Universidad Católica Argentina. Desde 1993 se desempeña como directora del Departamento Economía de la Educación de FIEL (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas). Integrante del Consejo Asesor para la Educación Básica y del Directorio del Instituto de Financiamiento Educativo (IFE), del Ministerio de Educación de la Nación Argentina.

José Pablo Arellano Marín

Economista titulado en la Universidad Católica de Santiago de Chile en 1974. Se graduó en la Universidad de Harvard en 1979, donde obtuvo su Maestría y Doctorado en Economía. Fue Ministro de Educación de Chile desde septiembre de 1996 a marzo del 2000. Ocupó dos veces el cargo de Director Nacional de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. Actualmente integra el directorio de varias empresas y de instituciones dedicadas a la educación y enseñanza en la Universidad de Chile. Además, es consultor de CEPAL y del Banco Mundial.

Ariel Fiszbein

Es Doctor en Economía de la Universidad de California (Berkeley). Se ha especializado en temas sociales, área en la que ha publicado extensamente. Actualmente es el Economista Líder del Departamento de Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe del Banco Mundial. En el momento que se realizó el Seminario, era el Jefe de Desarrollo Humano del Banco Mundial para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay.

## **Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación**

El Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación fue creado por la UNESCO en París, en 1963 con el propósito de fortalecer las capacidades nacionales de los Estados Miembros de la UNESCO en el campo de la planificación y la gestión educativas.

El IIPE contribuye al desarrollo de la educación en todo el mundo, difundiendo los conocimientos y formando a los especialistas en este campo. Su misión es la de promover el desarrollo de competencias en materia de definición e implementación de estrategias de cambio educativo.

La creación de su primera sede regional en Buenos Aires, en abril de 1997, se fundamenta en las especificidades de la situación latinoamericana y, particularmente, en el interés despertado por el proceso de transformación educativa que están llevando a cabo la mayoría de los países de la región.

Visite el sitio web del IIPE - UNESCO Sede Regional Buenos Aires para acceder a información actualizada sobre nuestras actividades de formación, investigación, asistencias técnica, así como también a publicaciones y documentos referidos a distintos aspectos de la planificación y gestión educativas.

<http://www.iipe-buenosaires.org.ar>

## **Miembros del Consejo de Administración del IPE**

### **Presidenta:**

**Dato'Asiah bt. Abu Samah** (Malasia)

Directora, Lang Education, Kuala Lumpur, Malasia.

### **Miembros designados:**

#### **Pekka Aro**

Director, División del Desarrollo de Competencias, Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra, Suiza.

#### **Josef M. Ritzén**

Vice-Presidente, Red de Desarrollo Humano (HDN), Banco Mundial, Washington D.C., EEUU.

#### **Carlos Fortín**

Secretario General Adjunto, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (CNUCED), Ginebra, Suiza.

#### **Edgar Ortegón**

Director, División de Proyectos y Programación de inversiones, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago, Chile.

### **Miembros elegidos:**

#### **José Joaquín Brunner** (Chile)

Director, Programa de Educación, Fundación Chile, Santiago, Chile.

#### **Klaus Hüfner** (Alemania)

Profesor, Universidad Libre de Berlín, Berlín, Alemania.

#### **Zeineb Faïza Kefi** (Túnez)

Embajadora extraordinaria y plenipotenciaria de Túnez en Francia, Delegada permanente de Túnez ante la UNESCO

#### **Philippe Mehaut** (Francia)

Director adjunto, Centro de Estudios y de Investigaciones sobre las Calificaciones, (CEIC), Marsella, Francia

#### **Teboho Moja** (Sudáfrica)

Profesora de Educación Superior, Universidad de Nueva York, Nueva York, EEUU.

#### **Teiichi Sato** (Japón)

Embajador extraordinario y plenipotenciario de Japón en Francia, Delegado permanente de Japón ante la UNESCO

#### **Tuomas Takala** (Finlandia)

Profesor, Universidad de Tampere, Tampere, Finlandia.