

## RESEÑAS

### **PREAL-UNESCO, *Financiamiento de la educación en América Latina*, Santiago de Chile, 1998, 267 pp.**

El debate sobre financiamiento de la educación tiene larga trayectoria en los países latinoamericanos. Como un punto de referencia histórica de las últimas décadas pueden señalarse los trabajos compilados por Mario Brodersohn y María Ester Sanjurjo, en el Seminario Organizado por el BID, en noviembre de 1976.<sup>1</sup> Desde entonces, los mecanismos, técnicas y alternativas de financiamiento han sido discutidos innumerables veces desde distintos enfoques del conocimiento y perspectivas de política. Por señalar algunos temas de la agenda: la estructura del gasto educativo, la afectación de impuestos específicos, el financiamiento privado de la educación y su relación con el gasto y el ingreso de los hogares, la eficiencia en el uso de los recursos del sector, los programas de crédito educativo, etcétera.

Desde la concepción de que la educación genera externalidades individuales y también sociales, los gobiernos han manifestado su preocupación por la evolución del gasto

público educativo y su articulación con las políticas de crecimiento y desarrollo económico de los países. Temas como ¿cuán significativo es el aporte de la inversión en educación al crecimiento económico?, ¿lleva la ampliación de las oportunidades educativas a una mejor distribución del ingreso?, ¿cómo se compatibiliza la participación privada con objetivos de equidad?, ¿cómo debe articularse la estructura de costos de capital y costos corrientes?, han crecido de manera exponencial en las últimas décadas.

El trabajo realizado en forma conjunta por el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL) y la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREAL) de la UNESCO, recoge los principales documentos presentados en el Seminario Internacional sobre Financiamiento de la Educación en América Latina, llevado a cabo en Colombia, en julio de 1997.

Este encomiable esfuerzo de am-

<sup>1</sup> Mario Brodersohn y María Ester Sanjurjo (comps.), *Financiamiento de la educación en América Latina*, BID-Fondo de Cultura Económica, México, 1978, 654 pp.

bos organismos merece ser destacado en tanto procura examinar las lecciones obtenidas por países que han experimentado o experimentan en la actualidad la elaboración de nuevas políticas en materia de financiamiento. En esta dirección, el texto aborda en perspectiva comparada los modelos europeos, británico, norteamericano y de los países asiáticos en la aplicación de políticas de financiamiento.

La primera línea de análisis desarrollada por Stephen M. Barro ofrece un marco comparativo internacional, con especial énfasis en el caso de Estados Unidos con relación a cómo pagan los países las escuelas. Focaliza el total de recursos que un país destina a la educación, su división por nivel y tipo de educación, la distribución geográfica de los recursos, la asignación de los gastos de financiamiento de las escuelas y la combinación específica que se entrega a cada tipo de escuela. El documento se centra en las comparaciones cualitativas de los métodos de financiamiento de la educación primaria y secundaria comparando cinco modelos: el modelo de "América del Norte", el "británico", el centralizado de "Europa Continental" y el "Federal de Europa Continental". En ellos se hace especial énfasis en las fórmulas y mecanismos utilizados para distribuir los fondos o recursos, las reglas y restricciones operantes y la división de responsabilidades en los distintos niveles de gobierno.

El sistema vigente en Estados Unidos se diferencia de los demás países, con características que parecen inusuales e incluso sorprendentes, desde la visión que se tiene de los países industrializados por su significativa disparidad en cuanto a los desembolsos. No obstante, dado su grado de descentralización hay una alta dependencia de los fondos recaudados a nivel local, amplia variedad en las fórmulas y normas que afectan la distribución de los recursos en los distritos, las distintas escalas de remuneración salarial a los profesores, el papel mínimo del gobierno federal en materia de financiamiento y la falta de mecanismos para compensar las diferencias en cuanto a las capacidades fiscales de los diferentes estados.

Una de las interesantes novedades de esta obra, es el trabajo de Alain Mingat, sobre el costo y financiamiento de la educación en países asiáticos de alto rendimiento (PAAR), en tanto éstos han tenido en general trayectorias económicas positivas en los últimos treinta años. El desarrollo general en términos del PIB per cápita ha sido favorable en la mayoría de ellos. La República de Corea, Taipei-China y, en menor medida Hong Kong y Singapur han tenido un éxito particularmente notable. Evidentemente, Japón se cuenta entre los países más exitosos, pero se distingue por el hecho de que ya gozaba de un nivel relativamente alto de desarrollo económico en 1960, cuyas raíces se remontan a un pasado

bastante remoto. Los demás países ejemplares mencionados aquí cuentan con una dotación muy escasa de recursos naturales. Su desempeño es particularmente positivo y esencialmente se debe a políticas económicas eficaces.

En esta línea de análisis, los informes indican que el crecimiento económico de los PAAR en la región ha ido acompañado de una reducción de las desigualdades del ingreso. Tanto a nivel educativo, como en el de las políticas en general, los PAAR han adoptado un enfoque más pragmático consistente en lograr el apoyo de la población para las políticas globales.

Para obtener un adecuado crecimiento económico, estos países le han otorgado un papel fundamental a la educación primaria al establecer un sistema con amplia cobertura universal, mientras que para el nivel secundario y superior han aplicado un método basado en el financiamiento mixto del sector público y privado, debido a que entre 50 y 70 por ciento de las instituciones educativas son privadas y, por otra parte, a la concepción de que el individuo es el beneficiario directo de la educación recibida.

El estudio indica una alta razón profesor-alumno, a la vez que da muestra de la prioridad que le han otorgado a la remuneración de los profesores, incluso por encima de las remuneraciones de los países de la OCDE, lo que ha contribuido a contratar profesores más calificados per-

mitiéndoles exigir un mayor rendimiento.

Tales conclusiones parecen contrastar con el análisis hecho por Gustavo Arcia, Carola Álvarez y Tanya Scobie en cuanto al financiamiento de la educación en contextos de reforma educativa. Los autores proponen una conexión más orgánica entre financiamiento y reforma, plantean que el aumento a la educación básica sólo se traducirá en una educación de mejor calidad y mayor equidad si el sistema aborda antes que nada el problema de la "rendición de cuentas". Bajo este paradigma, se seleccionan las principales experiencias y lecciones formuladas por analistas y por las agencias de gobierno, con el propósito de sugerir una agenda pública secuenciada para el financiamiento de las políticas de reforma de la educación.

El área de contraste expresada anteriormente, se vincula con el aumento salarial de los maestros y profesores. A diferencia del esfuerzo por el incremento salarial hecho en los PAAR, los autores desmenuzan el caso latinoamericano y buscan los puntos oscuros de las escalas de remuneraciones. Proponen la modificación de las leyes laborales y sugieren la creación de una estructura de incentivos que articule desempeño con calidad y nivel remunerativo. Su importancia estriba en que algunos ministerios de educación de América Latina tienen actualmente preocupación por incrementar los sueldos de los profesores, como forma de

lograr paridad con grupos comparables, atrayendo y reteniendo buenos profesores.

Este análisis pone en discusión cinco recomendaciones que en la actualidad cobran mucha fuerza en la planificación del financiamiento de la educación, a saber: aumento de los sueldos, inversión en capacitación docente, inversión en textos de estudio y materiales pedagógicos, transferencia de fondos desde la educación superior a la primaria, y la descentralización como un mecanismo de recuperación de costos.

Finalmente, el texto aborda el estudio de tres casos nacionales; Chile (Pablo González), México (Teresa Bracho y Andrés Zamudio) y Perú (Jaime Saavedra y Roberto Melzi). El primero trata la forma en que se han dado los cambios de gestión y el subsidio a la demanda en la reforma educacional chilena en las últimas dos décadas, y señala como temas relevantes de la misma, el aumento sostenido de recursos y la prioridad asignada a la educación, la generación de modelos de funcionamiento para corregir desigualdades, una política de mejoramiento de remuneraciones y los avances realizados en dirección a una mayor descentralización curricular y pedagógica. Este país se enfrenta al desafío de establecer políticas de regulación del sistema educativo, así como a la creación de una estructura de incentivos que promuevan la participación social en contextos descentralizados.

El trabajo de Teresa Bracho y

Andrés Zamudio desarrolla una perspectiva diferente. Examina en México el comportamiento del gasto familiar en educación a partir de la información extraída de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. Subrayan la importancia que tiene dicho gasto para las familias mexicanas y ponen el énfasis en el costo privado en educación secundaria con relación a la primaria como un obstáculo potencial para universalizar la educación básica en el país. Los autores consideran que la elevada confianza de la población puesta en el sistema educativo (al menos del 80 por ciento de la población) impone la necesidad de diseñar mecanismos selectivos de inversión pública que compensen el bajo gasto de la población en esta materia. Ello muestra que uno de los segmentos poblacionales más críticos son los inferiores de la distribución del ingreso per cápita. Obviamente, para estos grupos representa un costo mucho mayor; sin embargo, lo más importante es que proporciones no despreciables de esos segmentos invierten en la escolaridad de sus hijos.

El artículo de Jaime Saavedra y Roberto Melzi examina la magnitud de los recursos que la sociedad peruana destina a la inversión en capital humano a través de la educación formal. Con tal fin, analizan el gasto educativo realizado por el Estado y por las familias en el sistema público y privado y abordan la evolución del gasto público en las últimas décadas y las disparidades regionales

observadas entre la magnitud de los recursos educativos que el gobierno asigna a cada localidad, y los niveles de pobreza imperantes en cada uno de ellos. El propósito de los autores al analizar el gasto educativo es mostrar al Perú los estándares internacionales, qué tan parecido al de otros países latinoamericanos es el esfuerzo educativo en términos de recursos económicos, y si existe un criterio de equidad para distribuir el gasto educativo.

Puede decirse que, en conjunto, el esfuerzo y la preocupación puesta de manifiesto por PREAL-UNESCO en esta obra manifiesta la necesidad de

revisar las experiencias y formular estrategias para financiar las reformas de la educación en los países de la región, abordando en su trayecto diferentes asuntos públicos como la pobreza, la distribución del ingreso, los mecanismos de asignación del gasto, las prioridades del gasto y la inversión, etcétera. No obstante, el principal desafío para los gobiernos es la articulación de estas experiencias con las particularidades socio-históricas, culturales, políticas y económicas que conforman cada uno de los países en su interior.

*Esteban Cocorda\**

---

\* Programa de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos (IV Promoción) de FLACSO-Sede México.