

EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION EN LOS PAISES EN DESARROLLO OPCIONES DE POLITICA *

George Psacharopoulos **

La educación es una inversión económica y socialmente productiva. En muchos países en desarrollo es suministrada y financiada principalmente por el gobierno de modo que su expansión depende de los recursos fiscales. No obstante, en los últimos años las condiciones macroeconómicas adversas y la intensa competencia intersectorial por los fondos públicos han reducido la capacidad de la mayoría de los gobiernos para continuar expandiendo la educación. Al mismo tiempo, los sistemas actuales de financiación limitan la posible aportación de las unidades familiares. El resultado es que la inversión en el sector de educación es insuficiente y no se aprovecha la disposición de las unidades familiares a pagar por la educación. En los países en que la población crece con rapidez, es incluso posible que disminuya la tasa de matrícula, especialmente en las escuelas primarias, anulando lo logrado en materia de desarrollo educational.

Los actuales sistemas de financiación son también causa de una asignación desacertada del gasto público en educación. Los efectos de la educación en los ingresos y la productividad demuestran que en muchos países el dinero que se invierte como promedio en la enseñanza primaria rinde más del doble del que se invierte en educación superior. Sin embargo, los gobiernos de esos países otorgan subsidios considerables a la educación superior, a expensas de la primaria. La inversión en algunos campos de especialización de la educación superior tiene rendimientos mejores que en otros, pero el gasto público no se distribuye en consecuencia. El resultado es que en algunas esferas hay un exceso de diplomados, en tanto que en otras éstos son insuficientes.

También hay pruebas de que los recursos no se utilizan en las escuelas con la eficacia que cabría esperar. En muchos países en desarrollo, el gasto público se encauza hacia las escuelas con arreglo a fórmulas uniformes de financiación que se prestan muy poco para promover su utilización eficaz. Las reglas de dotación de personal, las escalas de sueldos y las asignaciones para otros insumos escolares son fijas, de modo que los directores de las escuelas tienen poca libertad de acción en materia presupuestaria. Además con frecuencia lo que se gasta en esos otros insumos es muy poco en relación con los gastos de sueldos del personal docente. Así mismo, los directores de las escuelas tienen poco margen para adaptar las normas establecidas a nivel central (relativas a los títulos exigidos a los maestros, los planes de estudio, los libros de texto, los horarios, etc) a las condiciones locales. Ese problema se agudiza debido a la falta de competencia entre las escuelas; como los administradores de éstas responden sólo muy indirectamente ante los estudiantes y sus padres, tienen poco interés en buscar el medio más eficaz en función del costo para suministrar el tipo de educación que las familias desean.

El sistema de otorgamiento general de subsidios a estudiantes de formación académica y medios económicos muy diversos es tan injusto como ineficaz. Si bien muchos países ofrecen enseñanza gratuita, a los estudiantes talentosos que provienen de hogares modestos les sigue resultando difícil matricularse debido a que no pueden renunciar a

* Resumen del libro con el mismo título elaborado por el autor en 1987 y publicado por el Banco Mundial.

** Banco Mundial. Washington, D.C., EE.UU, 1987.

producir ingresos no pueden pagar los libros de texto, el transporte, los uniformes, y otros gastos. La falta de un mercado de crédito para educación agrava el problema; como los estudiantes más pobres no pueden obtener préstamos a cuenta de sus ingresos futuros para financiar su educación, muchos se ven obligados a abandonar los estudios. Con frecuencia, ocupan sus plazas otros estudiantes menos motivados y con peor preparación académica.

ALGUNAS POSIBILIDADES EN CUANTO A POLITICAS

En este libro se examinan tres opciones amplias relativas a las políticas que podrían poner remedio a los problemas anteriormente descritos. Se sostiene que darían como resultado un aumento de la corriente de recursos destinados a educación, una mejor utilización de éstos y un acceso más equitativo a la enseñanza. Aunque las reformas que se sugieren deberán introducirse gradualmente y su contenido concreto será diferente de un país a otro, el conjunto incluye tres elementos:

Recuperación de los costos públicos de la educación superior y reasignación del gasto público en educación a favor de los niveles que ofrezcan mayores beneficios sociales.

Creación de un mercado de préstamos para educación, conjuntamente con el otorgamiento de becas selectivas, especialmente en el nivel superior

Descentralización de la administración de la educación pública y fomento de la expansión de las escuelas privadas y de las financiadas por las comunidades.

RECUPERACION DE LOS COSTOS Y REASIGNACION DE LOS RECURSOS

Podrían establecerse tarifas para la educación superior o aumentar las ya existentes. En los países en los que los estudiantes reciben educación superior gratuita y también subsidios para gasto de subsistencia, podría resultar útil como primera medida reducir esos subsidios y limitarlos a los estudiantes de bajos ingresos. El paso siguiente sería cobrar derechos de matrícula y enseñanza con objeto de recuperar al menos una parte de los costos de proporcionar educación de nivel superior. Teniendo en cuenta el exceso de demanda de ese nivel de educación, el cobro de derechos generaría considerables ingresos sin reducir la matrícula. En algunos países, el régimen actual de gastos públicos en educación secundaria también da origen a ineficiencia e injusticias sociales. Dependiendo de las condiciones locales, podría justificarse una política de mayor recuperación de costos en las escuelas secundarias.

Los recursos fiscales así obtenidos deberán reinvertirse allí donde los beneficios sociales sean mayores. En general, deberán reinvertirse en educación, ya que la rentabilidad social de las inversiones adicionales en esa esfera es por lo menos comparable a la rentabilidad de otras opciones de inversión en capital físico e infraestructura social. Además, mantener los recursos en el sector de educación será lo más racional desde el punto de vista político; por lo general, las medidas de recuperación de costos no gozan del favor del público y, a menos que su costo político se compense con la perspectiva de obtener más fondos para educación, los ministerios de este sector probablemente se resistirán a aceptar tales medidas.

Dentro del sector de educación, la rentabilidad social de las inversiones adicionales será distinta en cada nivel. En muchos países, y especialmente en los que tienen una matrícula baja en el nivel primario, como ocurre en los países de Africa al Sur del Sahara, la expansión de la educación primaria, o tal vez el mejoramiento de su calidad, producirá

el mayor rendimiento social. En otros países, aun cuando la educación primaria no sea universal, podría resultar rentable ampliar el nivel secundario, así como ciertos campos de la educación superior. Ello obedece en parte a que cuando la cobertura de la educación primaria se amplía a una población diversa desde el punto de vista geográfico y académico, el costo unitario tiende a aumentar y la rentabilidad marginal a disminuir. En tales circunstancias, podría resultar eficaz utilizar parte de los fondos adicionales para ampliar la educación primaria y asignar el resto a la expansión de los niveles posteriores. Finalmente, en países - como algunos de Asia y América Latina - en los que la educación primaria es universal y de alta calidad, la mayor parte de los fondos adicionales podría reinvertirse en la secundaria y en campos específicos del nivel superior.

Al aumentar la recuperación de los costos en la educación superior, y posiblemente en la secundaria, aumentaría también el total de los recursos (públicos y privados) de la economía para fines de educación. Al mismo tiempo, esto permitiría una reasignación del gasto público que favorecería a los niveles y tipos de educación socialmente más rentables. La orientación hacia un mayor volumen de financiación privada haría mejorar la calidad de la selección y el desempeño de los estudiantes, al tener éstos un mayor interés financiero en sus estudios. Con esta política mejoraría además la equidad si los fondos adicionales se utilizaran para ampliar los niveles inferiores de la educación, en los que los grupos menores de ingresos están representados más ampliamente. Junto con el aumento de la recuperación de los costos, podrían utilizarse becas selectivas a fin de proteger el acceso a la educación posprimaria de los estudiantes talentosos de familias pobres.

CONCESION DE PRESTAMOS Y BECAS SELECTIVAS

En la educación superior convendría complementar el cambio hacia la mayor financiación privada con una amplia oferta de préstamos educacionales y un número limitado de becas selectivas. Los préstamos permiten a los estudiantes financiar sus estudios con cargo a futuros ingresos, con lo cual la selección para el ingreso a la educación superior no se limita a los candidatos que cuentan con los fondos necesarios en el momento de matricularse. Con objeto de evitar ese vicio de la selección, los gobiernos podrían conceder becas de cuantía suficiente para financiar tanto el costo de la matrícula y la enseñanza como los gastos de subsistencia. Pero un programa de becas tan generoso no es sostenible a largo plazo; con el tiempo, a medida que un número cada vez mayor de estudiantes de bajos ingresos se matriculan en la educación superior, el costo fiscal se vuelve prohibitivo. Por ello, la mayor recuperación de costos se complementa mejor con una amplia oferta de préstamos educacionales, acompañada de un programa de becas selectivas otorgadas sobre la base de las necesidades económicas y la promesa académica. Tal combinación ofrece incentivos para el rendimiento de todos los estudiantes enrolados en la educación superior y ayuda además a aliviar la carga financiera de los provenientes de familias pobres.

Al permitir a los estudiantes y sus familias financiar los estudios con cargo a futuros ingresos, los préstamos educacionales fomentan la inversión en educación. Si la rentabilidad de la educación superior es elevada, la disponibilidad de préstamos educacionales aumentará la demanda de ese nivel de educación. A su vez, esa mayor demanda hará que aumente aun más la corriente de recursos privados hacia la educación a través de los derechos de matrícula y enseñanza.

La experiencia de los países en desarrollo en materia de préstamos educacionales es limitada y el establecimiento de programas eficaces de este tipo llevará tiempo. Es

probable que los costos de cobranza sean elevados, al menos al comienzo y también que la tasa de incumplimiento sea alta. Por lo general, toca a los gobiernos suministrar o garantizar los fondos para los programas de préstamos, debido a que los riesgos y los costos que entraña su concesión a estudiantes pueden resultar demasiado altos para que los bancos privados los absorban sin cobrar intereses prohibitivos. Si bien, muchos gobiernos han subvencionado los programas de préstamos educativos, esa práctica perjudica la viabilidad financiera a largo plazo de los mismos y es menos eficaz, por ejemplo, que los subsidios directos a individuos. En los países en que hay problemas de cobranza, una alternativa podría ser el pago en especie mediante la prestación de algún tipo de servicio al país.

Los programas de préstamos probablemente sean menos viables en la educación secundaria, debido a la dificultad que presenta la administración de un gran número de préstamos relativamente pequeños. Por ese motivo, la aplicación de una política de mayor recuperación de los costos debe ir acompañada de un programa de becas selectivas. Dado que los costos de matrícula y enseñanza y los gastos de subsistencia son por lo general muy inferiores en la educación secundaria que en la superior, los gobiernos pueden sostener un programa sustancial de becas selectivas para los estudiantes más necesitados, aun cuando su número sea elevado.

DESCENTRALIZACION DE LA ADMINISTRACION

En muchos países en desarrollo, la administración de las escuelas públicas está sumamente centralizada y el gobierno impone restricciones al funcionamiento de escuelas privadas y de las administradas por las comunidades. Tales restricciones van desde una prohibición absoluta hasta la fiscalización estricta de los derechos de matrícula y enseñanza, los planes de estudios, las calificaciones y sueldos del personal docente, y el reconocimiento de los establecimientos. En los casos en que las escuelas privadas no se opongan al sistema político, tal vez su prohibición podría hacerse menos estricta. Las demás restricciones a la administración y financiación de las escuelas locales y privadas deberían evaluarse con objeto de aumentar la eficacia. Tal vez se necesite cierta vigilancia a fin de poner freno a los administradores deshonestos, mantener la calidad y promover la unidad nacional, pero una fiscalización demasiado estricta impide que las escuelas comunitarias y privadas contribuyan al desarrollo educativo. La reducción de esa fiscalización permite movilizar nuevos recursos locales y privados para educación sin aumentar excesivamente la carga financiera del gobierno.

La mayor descentralización, incluida una mayor libertad de acción para las escuelas privadas y comunitarias, mejorará además la eficacia dentro de las escuelas al fomentar el espíritu de competencia entre ellas. Si aumenta la competencia, se ofrecerán más servicios educativos, disminuirán los costos y los estudiantes y sus padres dispondrán de una selección más amplia de escuelas. Dentro de éstas, la eficiencia aumentará al exigirse responsabilidades administrativas.

De las formas de políticas anteriormente señaladas se desprende que es necesario moderar la autoridad del gobierno central, no revocarla. En primer lugar, en naciones recientemente constituidas cuyo sentido de unidad nacional sea todavía frágil, tal vez se necesiten normas bastante estrictas en lo que se refiere a los planes de estudios. En segundo lugar, la descentralización, ya sea que se lleve a cabo a través de escuelas privadas, comunitarias o públicas locales, permite a padres y alumnos participar más activamente en la elección de la calidad y el tipo de educación que desean y del modo de obtenerla. Para que su elección sea racional es preciso que dispongan de información

sobre las distintas opciones educacionales. Una de las funciones importantes de los gobiernos centrales será el suministro de esa información podrían, por ejemplo, publicar los resultados de los exámenes comunes a todo el sistema, o suspender el reconocimiento de las escuelas que no cumplan los requisitos necesarios (sin prohibir necesariamente su funcionamiento).. En la educación secundaria y superior, puede ser de utilidad publicar los resultados de los estudios de seguimiento de egresados realizados en todas las escuelas, a fin de dar a conocer los tipos de empleo que obtienen los egresados.

EFFECTOS DEL CONJUNTO DE POLITICAS

Como se muestra en el Cuadro 1 , sí se cobran derechos de matrícula y enseñanza en la educación superior sin reinvertir los ingresos así obtenidos en el sector de educación, mejorará la selección de estudiantes y aumentará la equidad. Puesto que en la mayoría de los países los estudiantes matriculados en el nivel superior pertenecen a los grupos de ingresos más altos, el cobro de tales derechos hará aumentar el interés financiero de esos estudiantes y sus familias en la educación, lo que estimulará a los estudiantes más talentosos y motivados a matricularse. La tasa de deserción entre los alumnos meritorios provenientes de familias pobres puede reducirse si el aumento de los derechos de matrícula y enseñanza va unido a un programa de becas selectivas. En última instancia, aumentará la equidad , a menos que el gobierno favorezca a los grupos de ingresos más altos al invertir los fondos obtenidos del aumento de los derechos.

Si los fondos adicionales obtenidos mediante el cobro de derechos de matrícula y enseñanza en la educación superior se invierten en todos los niveles educacionales en la misma proporción que antes, la reforma hará aumentar la corriente total de recursos hacia la educación, pero no mejorará la distribución de tales recursos dentro del sector ni la eficiencia en las escuelas.

Si los ingresos por concepto de derechos de matrícula y enseñanza se invierten en los niveles educacionales inferiores, en particular en la educación primaria, los efectos positivos serán mayores. En primer lugar, el total de recursos encauzados hacia el sector de educación aumentarán todavía más porque el gasto público en educación primaria moviliza recursos, privados suplementarios. En segundo término mejorará la asignación de los recursos, ya que en los niveles inferiores de la educación la rentabilidad es mayor. Por último, mejorará la equidad, porque los nuevos alumnos que se matriculen en la enseñanza primaria pertenecerán a grupos de ingresos más bajos que la media de los estudiantes de la educación secundaria y superior.

La introducción de préstamos para educación superior produce beneficios prácticamente en todo respecto. Los préstamos movilizan más recursos para ese nivel de educación porque aprovechan los ingresos futuros de los graduados, aun en los casos en que las tasas de incumplimiento de los pagos y los gastos administrativos de los programas de préstamos sean elevados. Mejorarán también la asignación de los recursos porque los estudiantes tenderán a matricularse en los cursos de mayor rendimiento. Además, si se complementan con becas, los préstamos mejorarán la selección de los estudiantes y la equidad al permitir que los alumnos talentosos de familias pobres compitan por el ingreso a la educación superior.

Con la descentralización de la administración y el fomento de las escuelas comunitarias y privadas también se obtienen más recursos de las familias y otras fuentes locales con destino a la educación. Pero la contribución más importante de esta política es

el mejoramiento de la eficiencia, a través del aumento de la competencia entre las escuelas publicas y entre éstas y las privadas.

APLICACION DE LAS POLITICAS

El conjunto de políticas que aquí se sugiere puede tener múltiples efectos beneficiosos en la eficiencia y la equidad, tanto a corto como a largo plazo. Pero no será fácil aplicarlas, al menos en algunos países. Ello es así por tres motivos principales. Primero, las medidas sugeridas son contrarias a la arraigada tradición de ofrecer educación gratuita. Segundo, algunas de las medidas tal vez entren en conflicto con el régimen político de un país determinado; por ejemplo, el fomento del sector privado puede no resultar aceptable en un país socialista. Tercero, las limitaciones institucionales de algunos países pueden hacer difícil la administración de algunas de las medidas propuestas, tales como el establecimiento de un programa de préstamos educacionales.

Con el objeto de facilitar los aspectos políticos y, más especialmente, los institucionales de la aplicación del conjunto de políticas, su adopción podría llevarse a cabo por etapas, dándose prioridad a las reformas de menor costo político y administrativo. La secuencia y oportunidad de las etapas variarán de un país a otro, y es probable que en algunos países no se aplique el conjunto completo de medidas propuestas. Por ejemplo, es poco probable que se recuperen totalmente los préstamos educacionales por varias razones, a saber: incumplimiento de los pagos, deserción, repetición, desempleo temporal y un nivel inesperadamente bajo de los ingresos percibidos por los graduados. Pero aun cuando la recuperación fuese sólo parcial, tales medidas representan un avance significativo respecto de la situación actual, en la que los estudiantes del nivel superior contribuyen poco o nada al costo público de su educación. Una iniciativa bien encaminada, como la reforma del sistema de financiación de la educación, es mejor que la prolongación de la situación existente en la mayoría de los países. Si la eficiencia y la equidad mejoran considerablemente como consecuencia de las reformas de las políticas, los gobiernos quizás hallen la manera de superar la oposición política y aplicar el conjunto de medidas que mejor se ajuste a las condiciones del país

NECESIDAD DE ANALISIS ADICIONALES

En muchos países en desarrollo, la introducción de reformas como las señaladas en la financiación de la educación hará que aumente la eficiencia y la equidad. No obstante, es preciso realizar más trabajos analíticos para formular políticas adecuadas a las condiciones de cada país. Un análisis centrado en las preguntas siguientes resultará de particular utilidad a ese respecto:

¿Cuáles son las principales causas de la ineficiencia del actual sistema de suministro y financiación de la educación?

¿Cuán equitativos son los mecanismos financieros actuales desde el punto de vista social?

¿Que posibilidades hay de recuperar los costos? ¿Cuán dispuestos a pagar están los padres y los alumnos? ¿Cuál es el monto probable de los ingresos adicionales?

¿En qué forma podrían otros mecanismos financieros aumentar la eficiencia y la equidad?