

Recursos destinados a educación: ¿cuántos y con qué metas?

Lucía Castro y Cecilia Llambí
Abril de 2015

En la última década Uruguay ha aumentado sensiblemente los recursos públicos dirigidos a la educación y actualmente destina porcentajes históricamente altos en relación con su capacidad económica. En ese marco se ha instalado en el país un debate acerca del nivel de recursos que debe destinarse a la educación, así como también sobre la efectividad y eficiencia de su asignación.

Como ocurre en cualquier actividad, en educación importa no solamente la cantidad de recursos, sino también cómo se asignan y cómo se gestionan. La asignación de recursos en diferentes componentes puede tener distinta efectividad en el logro de un determinado objetivo y la evidencia empírica disponible en general es poco concluyente en cuanto a qué combinación de recursos es la más efectiva.¹ En general, la efectividad de los recursos está mediada por una gran cantidad de factores contextuales e institucionales, por lo que una combinación efectiva en un determinado país o contexto no necesariamente es trasladable a otros. De todas formas, la comparación internacional brinda un panorama general del esfuerzo en recursos que un país realiza por su sistema educativo en comparación con otros.

Para conocer el esfuerzo que se realiza a nivel nacional en cuanto a recursos² asignados al sector educativo hay que analizar el gasto total en educación, considerando su carácter público o privado, según la naturaleza del agente que financia.³ Otras fuentes de recursos que hay que considerar son las exoneraciones fiscales a instituciones de enseñanza privada y la renuncia fiscal derivada de las exoneraciones impositivas a las donaciones de empresas privadas dirigidas al sector educativo (tanto público como privado). Si bien estas no son gasto directo y deliberado del gobierno, son recursos que se dejan de recaudar y que benefician al sector enseñanza.

Al estudiar cuál es el nivel y cómo han evolucionado los recursos financieros destinados a la educación en relación con la capacidad económica del país se debe

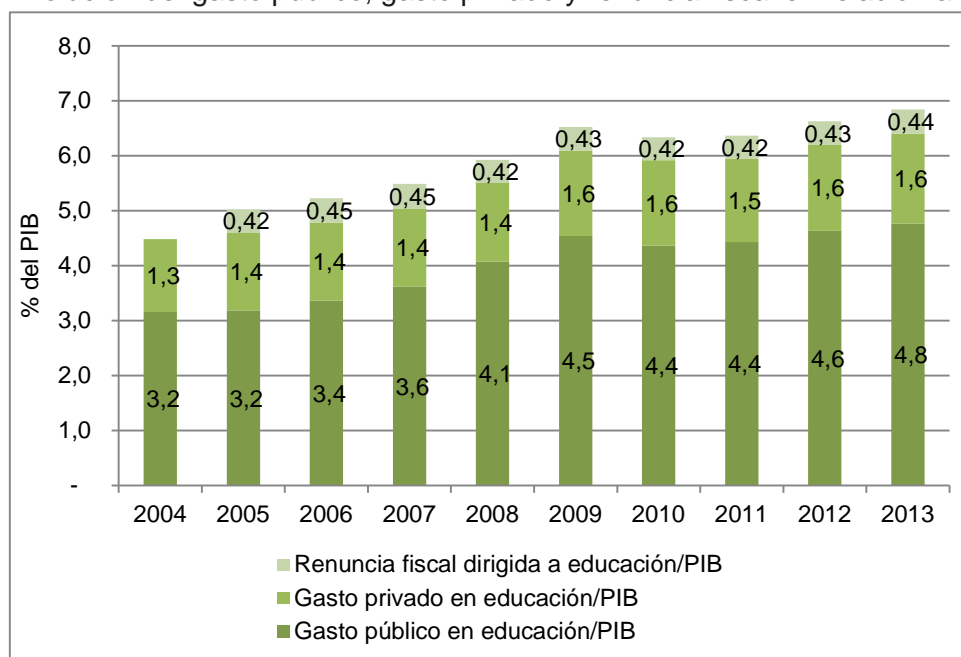
¹ Véase entre otros: Paul Glewwe, Harry Patrinos y Peter Orazem, "The Benefits and Costs of Alternative Strategies to Improve Educational Outcomes", Department of Economics, Working Papers Series, n° 7028, Iowa State University, 2007.

² La literatura suele referirse a los recursos asignados a la educación tanto en términos de gasto como de inversión, dependiendo del marco conceptual al que refiera. A lo largo de este artículo se utilizará el término "gasto".

³ Aunque la naturaleza del agente que realiza la provisión del servicio no necesariamente coincide con la del financiador, en general se alude al gasto público o privado en referencia a la fuente de financiamiento, independientemente del prestador.

considerar el ratio del gasto en educación como porcentaje del producto interno bruto (PIB).

Evolución del gasto público, gasto privado y renuncia fiscal en relación al PIB



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ANEP, el BCU, la DGI, el INE, el MEC y el MEF.

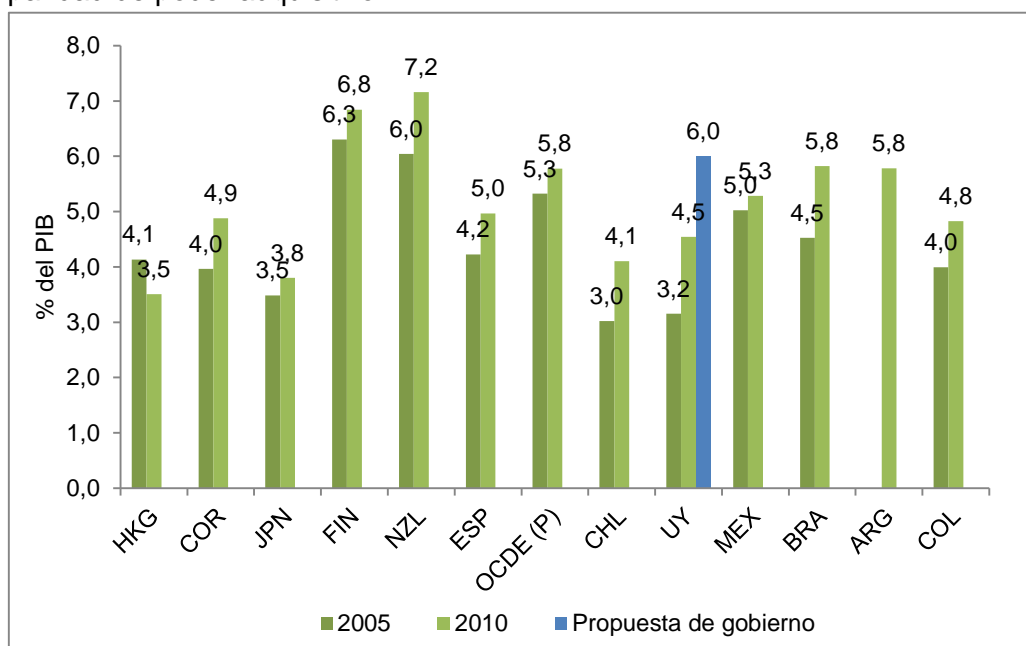
Considerando el total de los recursos (gasto público, gasto privado y renuncia fiscal), se estima que Uruguay destinó un 6,8% del PIB a la educación en 2013. La evolución del gasto está marcada por un período de mayor crecimiento hasta 2009, liderado por el gasto público, y otra etapa de mayor estabilidad (igualmente con crecimiento) desde 2009 hasta 2013. Comparando los años 2004 y 2013, todos los componentes crecieron, aunque el que más lo hizo fue el gasto público.

Sin dudas, en el período considerado hubo un aumento de los recursos dirigidos a la educación, lo cual a priori puede considerarse positivo. Sin embargo, cabe preguntarse qué quiere decir esto o si es suficiente. Con respecto a los esfuerzos que realiza directamente el sector público (que es la mayor parte del gasto), si bien ha aumentado notoriamente, en la comparación internacional Uruguay continúa caracterizándose por destinar un relativamente bajo porcentaje de recursos con relación al PIB. El gráfico que sigue ilustra el gasto público en educación con relación al PIB para un conjunto de países seleccionados de la región y del resto del mundo. Entre 2005 y 2010⁴ el incremento de los recursos públicos en educación de Uruguay con relación al PIB ha sido de los más importantes entre los países objeto de comparación, lo que ha mejorado su posición relativa. No obstante, Uruguay continúa estando entre los países de menor ratio, situándose en un nivel inferior a países de la región como Argentina, Brasil o México, y bastante inferior al promedio de países de la OCDE.⁵

⁴ Último dato disponible para la comparación internacional con todos los países presentados.

⁵ Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos.

Gasto público en educación como porcentaje del PIB. Comparación internacional en paridad de poder adquisitivo



Nota: OCDE (P) corresponde al promedio de los países de la OCDE.

Nota: la paridad de poder adquisitivo se calcula convirtiendo los valores a precios corrientes a través del factor de actualización para el PIB. El ajuste se realiza para normalizar los distintos niveles de precios para la misma canasta de bienes entre países.

Fuente: OCDE, MEF y BCU.

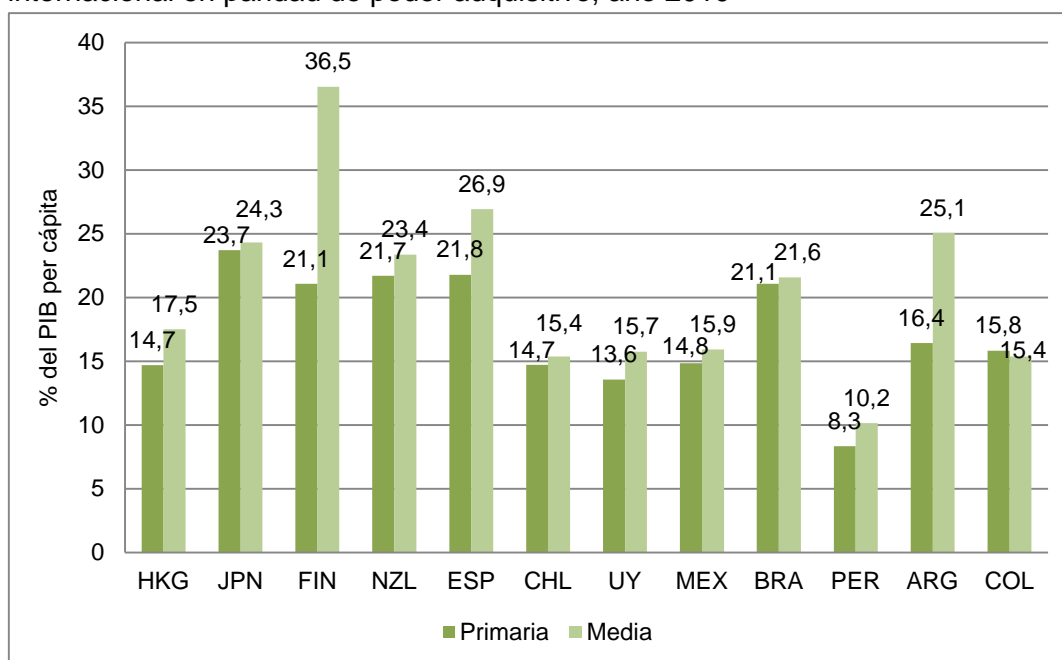
Cabe aclarar que, si bien los datos presentados son de años anteriores, la evolución del gasto público como porcentaje del PIB tuvo un comportamiento relativamente estable luego de 2010. Incluso tomando el dato de 2013 la afirmación se mantiene, salvo que los países de comparación hayan bajado mucho en estos tres años el gasto en educación, cosa poco probable.

Más allá del rezago, las demandas por continuar aumentando el gasto público en educación en relación al PIB han continuado y el nuevo gobierno estableció recientemente como meta alcanzar el 6% del PIB para la educación pública, si bien no es claro aún el plazo establecido para el logro de dicho objetivo. Si se lograra la meta especificada y los ratios de los otros países estuviesen incambiables (lo que es probable solo en un escenario de corto plazo), Uruguay se situaría en un nivel muy similar al promedio de la OCDE y entre los mejores posicionados en la región.

Sin embargo, estas comparaciones deben ser complementadas con otras medidas, en particular con la cantidad de estudiantes matriculados y la estructura demográfica de cada país. Como el gasto en educación primordialmente está dirigido a la población joven, es esperable que países con mayor envejecimiento poblacional destinen una menor proporción de recursos a la educación con relación al PIB. Para tomar en cuenta este factor se analiza a continuación el ratio de gasto por estudiante

efectivamente atendido y, a los efectos de tomar en cuenta el desarrollo relativo de cada país, se lo relativiza respecto al PIB per cápita.⁶

Gasto público por estudiante como porcentaje del PIB per cápita. Comparación internacional en paridad de poder adquisitivo, año 2010



Nota: educación media incluye secundaria (CES) y técnico profesional (CETP). Como no fue posible discriminar entre técnica media y terciaria, se incluye el gasto destinado a ambos niveles.

Nota: la paridad de poder adquisitivo se calcula convirtiendo los valores a precios corrientes a través del factor de actualización para el PIB. El ajuste se realiza para normalizar los distintos niveles de precios para la misma canasta de bienes entre países.

Fuente: ANEP, BCU, INE, MEF, UNESCO.

Cuando se considera el gasto público por estudiante con relación al PIB per cápita, la situación de Uruguay en la comparación internacional mejora relativamente al menos en lo que refiere a los gastos dirigidos a educación primaria y media, para los que es posible realizar la comparación. En términos de gasto público relativo por estudiante, Uruguay se encuentra en una situación similar a la de Colombia, México y Chile. De los países de la región comparados, solamente Argentina y Brasil muestran un nivel de recursos públicos por estudiante de primaria y media (relativo a su capacidad económica) sustantivamente superior al de Uruguay.

Al tomar en cuenta a países con mayor capacidad económica fuera de la región, Uruguay muestra, en general, un rezago. Por ejemplo, en primaria Finlandia destina un 40% más de recursos por estudiante que Uruguay en relación con su capacidad económica. En educación media Nueva Zelanda destina un 43% más de recursos por estudiante en relación con su nivel de recursos por habitante.

⁶ Es de esperar que los países más ricos gasten más por cada estudiante que está matriculado en su sistema porque tienen una dotación de recursos mayor a la uruguaya, como así también niveles salariales superiores (en general y del sector educación en particular).

O sea, al tomar en cuenta la población efectivamente atendida, Uruguay mejora su posición relativa en la región y empeora en la comparación con los países de mayor desarrollo, dado que nuestro país presenta una estructura demográfica con una menor tasa de dependencia escolar⁷ que los primeros y mayor que los segundos. En caso de que se cumplan las aspiraciones del gobierno (que el esfuerzo fiscal hacia la educación alcance el 6% del PIB) el ratio de gasto por estudiante como proporción del PIB per cápita ascendería al 20,7% en primaria y 21,5% en media,⁸ lo que mejoraría notablemente la situación de Uruguay en la región y lo acercaría a los países de mayor desarrollo.⁹

Existe la necesidad de continuar aumentando la asignación de recursos hacia la educación, entre otras razones porque el país aún enfrenta déficits de cobertura dentro de la educación obligatoria (particularmente en la educación media y la educación inicial) y la eliminación de esos déficits constituye una presión adicional de recursos docentes, de infraestructura y de materiales. Si se tiene en cuenta que el gasto por estudiante se encuentra en un nivel inferior al del promedio de algunos países de la región y de fuera de ella, no parece deseable que los recursos necesarios para expandir la cobertura provengan de una disminución del nivel actual de recursos por alumno.

Más allá de las presiones para aumentar el gasto público en educación, existen enormes desafíos en cuanto a la asignación y a la eficiencia del gasto. Abordar la meta del 6% del PIB para la educación colocaría al país muy cerca del nivel de gasto por estudiante (relativizado a la capacidad económica) de países desarrollados, pero es crucial que ese aumento de recursos sea acompañado de una mejora sustantiva en la asignación y en la eficiencia.

La relación entre las prioridades estratégicas de los gobiernos, la asignación de recursos presupuestales y los resultados en los países de la región generalmente no está establecida con claridad o es débil.¹⁰ En Uruguay el componente histórico es el que predomina en las decisiones de asignación del presupuesto, que presenta un fuerte componente inercial en la distribución. Sin embargo, cabe preguntarse qué papel juegan los resultados logrados en las asignaciones presupuestales anteriores. Hay una tradición de realizar informes de actividad, de rendir cuentas anualmente al parlamento sobre la ejecución de las líneas presupuestales asignadas a la ANEP,

⁷ Refiere al ratio entre la población en edad de asistir al sistema educativo y la población en edad de trabajar.

⁸ Para hacer este ejercicio se utilizan los datos de PIB, estructura del gasto público en educación y matrícula de 2013. Naturalmente, estas cifras podrían cambiar en tanto lo haga la estructura del gasto público en educación.

⁹ Hay que precisar que esto es un ejercicio ilustrativo para las características económicas, demográficas y de estructura del sistema actual, que es de esperar que cambien en el futuro. Por otra parte, hay que considerar que el 6% no es una cifra que se vaya a alcanzar de inmediato y que en el período que se tarde en conseguirla también los demás países pueden cambiar sus ratios de gasto en educación. Esto no quita que alcanzar esta meta colocaría al Uruguay en un nivel muy cercano a varios países de la OCDE.

¹⁰ Nora Berreta y Martus Tavares, "Sistemas de Planificación Estratégica e Innovaciones Presupuestarias", PRODEV-BID, 2006.

pero no hay costumbre de establecer metas claras en cuanto a resultados y a verificar su cumplimiento.

Es escasa la información orientada a este fin, y si la hay no se utiliza regularmente. De forma similar, la evaluación y el monitoreo de programas no es una práctica instalada ni habitual para el caso de los programas que apoyan el sistema formal. Del proyecto “Repertorio de programas educativos”, llevado adelante por el INEE durante 2013, se desprende que ninguno de los programas analizados realizaba conjuntamente registros de actividad, monitoreo y evaluación, y en ningún caso la evaluación (cuando existió) fue propuesta junto con el diseño del programa. Algunos programas concretos (como Aulas Comunitarias, Compromiso Educativo y Tutorías) tienen mecanismos de monitoreo que fueron incluidos en el diseño. No es claro que las evaluaciones, en los casos en que estuvieron disponibles, hayan tenido en general repercusiones en el rumbo de los programas, es decir, que se hayan utilizado como insumos para la toma de decisiones.

Actualmente se destinan muchos recursos a la atención de estudiantes que no alcanzan un desempeño suficiente, fundamentalmente en educación media. Sin embargo, no existe una evaluación sobre los mecanismos implementados para disminuir la repetición en el sistema, en cuanto a qué resultados han logrado y a qué costo, ni tampoco una evaluación costo-resultado del propio mecanismo de repetición.

Considerando que actualmente se está definiendo el presupuesto nacional, sería deseable que se incorpore, por un lado, el hábito de establecer metas a las asignaciones presupuestales (en cuánto a procesos y resultados) y, por otro, evaluaciones que permitan emitir un juicio sobre su cumplimiento. De este modo, el incremento del gasto en educación podría tener un fundamento mucho más contundente, y la toma de decisiones e implementación de políticas educativas se llevaría adelante con información rigurosa y criterios claros que sin duda ayudarían a mejorar la eficacia y la eficiencia del sistema educativo.

Cómo citar este artículo: Castro, Lucía y Llambí, Cecilia (2015), "Recursos destinados a educación: ¿cuántos y con qué metas?", en *Boletín del Instituto Nacional de Evaluación Educativa*, abril, INEE, Montevideo.