



Biblioteca Digital

Organización  
de Estados  
Iberoamericanos

para la Educación,  
la Ciencia  
y la Cultura

**Revista Iberoamericana de Educación**

Número 14

Mayo - Agosto 1997

Monográfico: **Financiación de la Educación**

### **Datos Artículo**

Título: Financiamiento de la Educación secundaria. ¿Por qué, en qué y quiénes pueden financiarla

Autor: Ana María Corvalán Montenegro

# Financiamiento de la educación secundaria. ¿Por qué, en qué y quiénes pueden financiarla?

Ana María Corvalán (\*)

**E**n general, la atracción de recursos financieros de distinta índole hacia un programa determinado se puede lograr siempre que el planteamiento de la propuesta sea claro y de interés consensuado. En el caso de la educación media aún no está clara esa propuesta consensuada, y, por tanto, se desconoce el costo de su aplicación. Por ello es difícil todavía atraer fuentes de financiamiento que estén convencidas de la importancia, interés y conveniencia de invertir en ella. Incluso no hay consenso respecto de la nomenclatura; ¿hablamos de educación secundaria o de educación media? Si hubiera respuestas claras a las interrogantes: ¿por qué invertir en educación secundaria?; ¿a qué tipo de educación secundaria se destinarán los recursos?; y ¿quiénes pueden ser los responsables de su financiamiento?, creo que se podría asegurar la disponibilidad de los recursos financieros necesarios para expandirla y mejorarla. Por tanto, el desafío actual es definir una estrategia para determinar la propuesta de educación media (o secundaria) que necesitamos en los países de la región. Intentaré dar algunos elementos frente a cada una de las interrogantes planteadas para concluir con algunas propuestas de agenda.

45

## 1. Contexto general del financiamiento de la educación en América Latina

### 1.1. Marco general del desarrollo en América Latina

La década de los ochenta estuvo marcada por una profunda crisis económica y social en América Latina. Diversos indicadores analizados

---

(\*) Ana María Corvalán Montenegro es licenciada en Ciencias Económicas e Ingeniería Comercial por la Universidad de Chile, con dedicación preferente a la economía de la educación. Ha sido Consultora de diversos organismos nacionales e internacionales.

por organismos multilaterales, entre ellos la CEPAL, señalan los considerables retrasos económicos y sociales en amplios espectros de la población, que se agravaron en esa década. Junto a ello, a finales de los ochenta se apreció que ningún país de América Latina o del Caribe había logrado una inserción dinámica en la economía internacional con niveles aceptables de equidad.

Pese a la particular situación de cada país, se pudo apreciar en todos la notable diferencia existente en las condiciones de vida de grupos de su población: unos, incorporados a la sociedad moderna, y, otros, excluidos de muchos de sus beneficios. Es decir, el 40% o más de la población estaba constituido por grupos urbanos y rurales que vivían en extrema pobreza. Esto se explica porque aunque hubo una evolución dinámica, esta estuvo ligada a una profunda desigualdad, que llevó a una creciente deficiencia en la compatibilización del crecimiento con la equidad.

La agudización de los problemas distributivos durante la época de los ochenta se acentuó por la crisis de la balanza de pagos de 1981-1982, que se transfirió rápidamente a las finanzas públicas y privadas, y, desde allí, por distintas vías y con magnitudes variadas, al resto de la sociedad. De una situación en la que se recibían recursos financieros externos equivalentes a casi un 2% del PIB en el período 1978-1980, se pasó a transferir recursos al exterior por un monto cercano al 4% del PIB durante el trienio 1983-1985.

En la mayoría de los países de la región, el gasto público ha constituido la principal variable del ajuste fiscal para enfrentar el vuelco de la transferencia neta de recursos externos en la década pasada, y para eliminar las presiones inflacionarias ejercidas por el déficit público. Son pocos los países que han recuperado el nivel real de gasto público total después del pago de intereses de la deuda pública. De ahí que, durante la década, en la mayoría de ellos haya caído el gasto social *per capita*.

Simultáneamente, los países más pobres registraron los mayores índices de crecimiento demográfico, agravado porque la fecundidad de los sectores más desfavorecidos de entre ellos fue más alta que la de los demás estratos.

Para completar este marco global, es imprescindible tener en cuenta que, junto con lo que ocurría en América Latina, en el contexto internacional se apreciaban cambios a una velocidad asombrosa, tales como el fin de la pugna ideológica, lo que trastocó profundamente los anteriores planteamientos sobre las relaciones políticas y económicas del mundo,

tema ampliamente analizado y debatido en foros y estudios internacionales.

Cada país se convierte en competidor para mercados finitos y recursos escasos. Por ello, privilegiar las señales del mercado, fomentar la competitividad internacional, promover la capacidad empresarial y atraer la inversión directa, se están convirtiendo en elementos comunes de los esfuerzos que intentan realizar las naciones en la presente década.

## *1.2. Aspectos relativos a los sectores sociales y a la educación*

Sin embargo, pese a la situación descrita, durante la década de los ochenta los servicios sociales mostraron una mejora en los indicadores básicos, que contrastó con la crisis financiera del sector público y con las presiones tendientes a reducir el gasto social.

En especial, la evolución de los sistemas educacionales durante los ochenta señala un conjunto de contrastes entre logros y deficiencias. Se elevó el nivel educativo de la población desde un 23% de analfabetismo en la de más de 15 años en 1970, se alcanzó una tasa del 15,3% en 1990 y la tasa de escolaridad de la población de 6 a 11 años ascendió de un 82,3% a un 87,3% en el mismo período. Aumentó la proporción de niños que recibió educación preescolar, y, en general, el promedio de años de estudio de todos los grupos mejoró.

A pesar de los recortes presupuestarios ocurridos durante la crisis, la expansión de la matrícula del sistema ha seguido creciendo en América Latina y el Caribe, con lo que la interrogante que se produce es qué se ha dejado de hacer o cuáles costos han disminuído para permitir esta expansión, o bien, qué se ha mejorado.

No obstante, las desigualdades de acceso a la educación de los distintos sectores poblacionales persistió entre los sectores de altos y bajos ingresos, y entre los urbanos y los rurales. No se ha logrado la cobertura y la retención de toda la población en edad escolar, especialmente en zonas rurales, y hay ineficiencias en las tasas de rendimiento en los primeros años de la educación general básica, particularmente las relativas a la repetición. Por otra parte, el sistema ha sido inflexible para adaptarse a los requerimientos preparando los recursos humanos que demanda esta época, y tampoco asegura equidad en el otorgamiento del servicio educativo, incluyendo las dificultades para dar respuestas educativas adecuadas a las demandas de diversas culturas que coexisten en la región. No ha sido capaz, así mismo, de asimilar, de forma efectiva y

oportuna, los avances científicos y tecnológicos como parte de los procesos educativos, fomentando la capacidad creadora de las poblaciones jóvenes.

Por otra parte, se aprecia cada vez más la falta de infraestructura adecuada, de equipamiento y de material escolar, afianzándose la falta de calidad de la educación. Se hace hincapié en la situación de estancamiento y tal vez de deterioro de la condición profesional y cultural de los profesores y en la falta de organización de las instituciones formadoras de docentes, que bajan los niveles de exigencia.

Además, la CEPAL verifica que la correlación positiva entre nivel educacional e ingresos obtenidos se hizo menos notoria a raíz de la crisis de los ochenta; así, un elevado nivel educativo no siempre fue una defensa contra el deterioro del nivel de vida.

En el documento “El financiamiento de la Educación en período de austeridad presupuestaria” (A.M. Corvalán), se señala que, a pesar de los esfuerzos hechos en el crecimiento de los sistemas educativos de los países de la región, se aprecia que estos viven una profunda crisis de calidad, es decir, que carecen de una oportuna adecuación a las demandas cualitativas de la sociedad, sean éstas demográficas, sociales, económicas, políticas o culturales.

Sin embargo, es conveniente recordar que existe el Proyecto Principal de Educación para la región, suscrito en 1979, que compromete a hacer un esfuerzo renovado, intenso y sostenido de atender carencias y necesidades educativas fundamentales no satisfechas e indispensables de enfrentar para el desarrollo, teniendo como horizonte el año 2000. Pero el cumplimiento de sus objetivos se ha visto limitado por las condiciones imperantes en esta última década.

En general, se reitera que el problema es de calidad de la educación, complementado con ineficiencia de los sistemas educativos. Hay estudiosos y pensadores que estiman que el único sector social importante de la sociedad que no ha experimentado todavía una revolución es la educación, que sigue apegada a las mismas tecnologías y métodos de hace decenios.

### *1.3. Lecciones de la década pasada*

La crisis de los ochenta dejó varias lecciones. Por ejemplo, la organización de los servicios sociales, en muchos países, ha sido tradicionalmente ajena a consideraciones de eficiencia, lo que permite que, sin

muchos gastos, se puedan lograr avances sustanciales tanto en ampliación de la cobertura como en mejoramiento de la calidad.

Se aprecia que el retroceso del gasto público en educación implica un grave riesgo en los años venideros, ya que en la medida en que se deteriore la calidad de la educación pública y los estratos de mayores ingresos prefieran la opción privada, tenderían a consolidarse circuitos estratificados de educación, trabajo y bienestar.

Es posible pensar en medidas de racionalización y reestructuración de efecto rápido, tales como priorizar y focalizar la atención, y también en cambios estructurales de mayor envergadura como la descentralización y la autonomía financiera, que sólo rinden frutos a largo plazo. Entre una y otra alternativa se encuentra la posibilidad de tomar medidas para dar incentivos internos al mejoramiento de la calidad de la atención y la reducción de los costos.

Como estrategia importante, se aprecia la urgente necesidad de realizar un análisis crítico evaluativo del sistema de educación vigente. Junto a ello, se necesita un nuevo planteamiento de la administración y gestión de los sistemas educativos, lográndose obtener una mejor asignación de los recursos así como de su uso, unido a la búsqueda de nuevas fuentes de financiación.

Hoy el tema del financiamiento se asocia con aspectos tales como la restricción del gasto del Estado, la administración de la educación (descentralización) y la calidad de los resultados del sistema.

Por ello es fundamental centrarse a fondo sobre este tema en un nuevo contexto político, con un nuevo papel del Estado y de la sociedad civil, abordando distintas situaciones nacionales, y, de modo específico y heterogéneo, los diferentes niveles del sistema (primaria o básica, media humanista científica y media técnica profesional, formación profesional, educación superior, especialmente del ámbito universitario).

Una de las formas que se ha estado aplicando en los países de América Latina es la descentralización. Se concibe como un aspecto de gestión necesario de apoyar, fomentar y acelerar, pues se espera que ayude a que se utilicen mejor los recursos, que haya menos desperdicio de estos, haciendo que las comunidades tengan una mayor participación en su dirección y control.

No obstante, existen peligros en la aplicación de la descentralización si no se lleva a cabo de forma apropiada, definiendo sus límites y

estableciendo los sistemas de información y comunicación adecuados y las articulaciones entre los niveles de toma de decisión y una coordinación interinstitucional efectiva.

Ha habido otras sugerencias para superar la crisis del financiamiento de la educación, tales como la movilización de recursos adicionales para tal sector, como, por ejemplo, la reconversión de deuda externa en recursos para los sectores sociales (educación y salud).

La ayuda financiera de fuentes de cooperación -bilaterales o multilaterales- es otra fuente de financiamiento posible.

1.4. Pese a los cambios previstos y a las experiencias de la década pasada, es preciso reconocer que el tema del financiamiento de la educación, especialmente en los países de América Latina, no ha sido abordado con profundidad en estos últimos años, y es de primordial importancia asumirlo como un área de trabajo que es ineludible emprender.

## 2. ¿Por qué invertir oportunamente en educación secundaria?

Aunque el valor que la sociedad asigna a la educación secundaria puede resultar de la conjunción de diferentes perspectivas -económica, social, cultural y ambiental-, su cuantificación integral es compleja y más aún cuando se intenta una evaluación económica de la inversión en este nivel educativo.

Hace solo pocos años que comenzaron a surgir en la región algunos intentos aislados de ahondar en el tema de la educación secundaria, entre otros factores, dada la prevista presión de expansión de egresados de la educación básica y la propuesta de CEPAL planteada en *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*.

Entre la documentación revisada encontramos en el *Panorama Social de América Latina 1995*, preparado por CEPAL, la afirmación de que «los aumentos en las retribuciones de los asalariados adultos urbanos con tres años más de educación primaria o secundaria resultan ser entre 6 y 8 veces el valor que tendrían las mensualidades para recuperar -en 10 años- el costo de obtener esa cantidad adicional de educación»<sup>1</sup>.

Lo anterior reflejaría, en parte, los aumentos en la productividad laboral derivados de ese mayor nivel educativo. Con 3 años suplementarios de educación secundaria, los asalariados adultos urbanos llegarían a

percibir entre US \$42 y \$132 dólares adicionales por mes. Por tanto, adquirir una educación media completa (12 años de estudios) permite aumentos todavía mayores, como se comprueba al comparar los salarios de los adultos urbanos que se hallan en esta situación con los de quienes tienen sólo 9 años de estudios. Los incrementos, en su mayoría, oscilan entre 9 y 10 veces el monto de las mensualidades necesarias para repagar en 10 años la inversión educacional correspondiente.

Por lo anterior, el hecho de que los aumentos efectivos de ingreso por mayor nivel educativo sean tantas veces superiores a los montos requeridos para repagar en 10 años el gasto adicional, permite sacar las siguientes conclusiones:

- a. invertir en más y mejor educación es rentable en la mayoría de los países porque sería posible recuperar rápidamente esa inversión; y
- b. si mejorar la calidad de la educación implicara niveles de gasto que, por ejemplo, duplicaran los montos utilizados en el análisis, dicho gasto continuaría siendo económicamente rentable.

Más aún si se opta por la alternativa de fortalecer programas compensatorios de educación de adultos; estos registran costos que van desde 1.5 hasta 5 veces el valor que cuesta brindar 4 años de enseñanza secundaria. Esta diferencia muestra las ventajas que reporta invertir oportunamente en educación<sup>2</sup>.

Al mismo tiempo, el debate internacional muestra una gran preocupación por el tema de la equidad en la distribución de la oferta educativa. Importa la calidad y la eficacia de las estrategias aplicadas para resolver el problema de los excluidos de la enseñanza y de la capacitación.

En estos momentos se reconoce que «una educación media acorde con los requerimientos productivos y sociales, de calidad adecuada que pueda extenderse oportunamente a la mayor parte de un país, es crucial para alcanzar mayores niveles de productividad, mayor eficiencia social, más oportunidades de acceso al bienestar y más posibilidades de equidad en dicho acceso y en el pleno ejercicio de la ciudadanía»<sup>3</sup>. Sin embargo, la enseñanza media en América Latina presenta graves problemas de inequidad<sup>4</sup>, ineficiencia<sup>5</sup> y falta de calidad similares a la educación básica; padece además de una severa crisis de orientación en relación con el medio externo, esto es, con la educación superior, con el sector productivo y el mercado de trabajo y con el mundo contemporáneo de la información y el conocimiento. Hay una profunda ausencia de una concepción clara-

mente orientadora acerca de la pedagogía y la didáctica necesarias para el nivel.

Aceptando que es fundamental y urgente aumentar los años de formación básica, la duda es, sin embargo, si el incremento de la escolaridad mínima se debe lograr aumentando la educación preescolar o extendiendo la post-primaria aumentando el proceso de formación general, y/o iniciando la preparación para el trabajo. Esta duda no está aún resuelta. Pero, cualquiera que sea la decisión técnico-política, esta afectará al sentido y a las finalidades de la educación secundaria, y, por tanto, también a sus costos.

De cualquier forma, se prevé a corto plazo una expansión de la educación secundaria como consecuencia, por una parte, del aumento de egresados de educación básica dado el mejoramiento de las tasas de retención en ésta, y, de otra, por la intención de los escolares de continuar estudios en educación secundaria debido a las demandas de mayor calificación para aumentar la productividad en el mercado laboral. Como alternativa, la expansión de la educación preescolar sólo tendría impactos a medio plazo en la educación media y en el largo plazo en el sistema económico.

Si la obligatoriedad de la educación se extendiera a dos, tres o cuatro años más sobre la primaria para mejorar la formación de los recursos humanos requeridos por los procesos productivos de desarrollo económico y aumentar la equidad en la región, ello conllevaría costos adicionales que debería prever el Estado, asegurando el sentido público del financiamiento de la educación media. Hay quienes sostienen que la cobertura, la equidad y la flexibilidad necesarias para ofrecer una formación de nivel medio a la juventud latinoamericana sólo es posible mediante financiamiento y programas que tengan un fuerte sentido público, señalando que «los mecanismos privados no resuelven esos aspectos sino que generan mayores desigualdades»<sup>6</sup>.

### 3. **Al expandir la educación secundaria, ¿en qué tipo de educación habría que invertir?**

Expandir la proporción de población que complete la educación media (o secundaria) genera costos adicionales. Pero estos serán mayores aún si se espera mejorar efectivamente la calidad de la educación. Existe conciencia de que no se trata de ofrecer más de lo mismo, que ya ha mostrado ser insuficiente o ineficiente.

Hay tres tipos de financiamiento que prever en los próximos años, todos íntimamente vinculados; el primero es condición previa para obtener fluidamente los otros:

- financiamiento de la reinversión en educación media (o secundaria) destinado a mejorar el conocimiento de la situación actual de este nivel de educación, disponiendo de información estadística apropiada y de resultados de investigaciones y estudios acerca de sus principales aspectos y problemas -cuantitativos y cualitativos- en los países de la región, y de los cuales pueda surgir el diseño de propuestas claras de reforma, renovación o innovaciones necesarias.
- financiamiento para ampliar la cobertura, mejorar la equidad e innovar las estructuras y el currículo en la educación secundaria.
- financiamiento para mejorar la capacidad de gestión institucional para poner en acción una educación media renovada, abierta y pertinente.

Cada uno de estos requerimientos de recursos necesita de un cierto análisis que se presenta a continuación:

*a. Financiamiento para mejorar la información: estadística y resultados de la investigación y estudio acerca de la educación media*

En el contexto de la precaria situación actual de producción del conocimiento científico y tecnológico en América Latina, caracterizado como insuficiente, con concentración del gasto en sectores de limitado potencial competitivo y predominio de una ciencia académica<sup>7</sup>, la investigación en educación no ha sido prioridad en la asignación de recursos públicos<sup>8</sup>. Más bien los esfuerzos de los ministerios de educación se han concentrado en ofrecer mayor cobertura y en mejorar algunos insumos que afectan a la calidad de la educación, como material didáctico y otros, usando en la toma de decisiones resultados de investigaciones y modelos foráneos. Guillermo Labarca<sup>9</sup> señala que «los modelos educativos de referencia están inspirados por el Liceo francés, el Gimnasio alemán y las escuelas comprensivas de Estados Unidos, Suecia o Inglaterra, que, en mayor o menor medida, han venido inspirando los sistemas educativos regionales por lo menos desde el inicio de este siglo [...] Las reformas educativas que se proponen y en parte se llevan a cabo hoy en América Latina corresponden a adaptaciones de esos modelos». La investigación en educación media ha sido escasa, puntual y dispersa; la investigación educativa realizada en la región ha estado más orientada al conocimiento de los problemas cualitativos y cuantitativos de la educación básica, teniendo en cuenta su prioridad política. El financiamiento del mejor conocimiento ha sido más bien asumido por los Bancos, que otorgan

préstamos para la educación en los proyectos que están dispuestos a financiar considerando estudios de base para el diseño del programa educativo respectivo<sup>10</sup>.

Por otra parte, la disponibilidad de información estadística para construir algunos indicadores básicos en educación media es limitada, especialmente en lo relativo a gastos en educación.

Es preocupante la magnitud del esfuerzo que deberá hacer la región para generar una buena información -estadística y de resultados de investigación- para conocer la realidad de la educación media en los países, y que sea, además, oportuna y confiable para ser usada en la toma de decisiones, facilitando las respuestas al conjunto de interrogantes planteadas.

En especial, el Estado y las agencias de cooperación internacional podrían asumir los costos de investigaciones sobre la educación media que permitieran encontrar respuestas apropiadas a las múltiples interrogantes planteadas sobre los problemas esenciales e integrales de la educación secundaria. Se trata de investigaciones clarificadoras que puedan realizarse mediante alianzas entre los ministerios de educación y las universidades y el apoyo de algunos organismos internacionales. Es imprescindible generar evaluaciones de experiencias realizadas y estudios comparativos integrales que permitan determinar las mejores decisiones acerca de estructuras y modelos curriculares, y profundizar en estudios de costo/beneficio en función de objetivos precisos que ayuden a elegir las estrategias más apropiadas.

54

*b. El financiamiento requerido para ampliar cobertura e innovar para asegurar equidad y calidad en educación media*

Una estimación de la CEPAL supone que el costo por cada nuevo educando retenido por el sistema educativo es el doble del costo actual al incorporar mejoras salariales, cambios en las técnicas educativas, materiales, aspectos de transporte y de infraestructura. Afirma que se requiere aumentar el gasto anual en educación secundaria entre medio punto y un punto del PIB<sup>11</sup>.

La educación secundaria no ha sido prioridad en las políticas de educación de los países de la región. Ha recibido la menor proporción de los recursos públicos para educación, en relación con la básica y la superior<sup>12</sup>. Esta puede ser una de las limitaciones a la incorporación de experiencias y alternativas innovadoras; una de las posibles explicaciones por esta escasez de recursos es la falta de propuestas interesantes y

pertinentes al respecto, unido a la prioridad dada a las educaciones básica y superior.

Existen serias dificultades para realizar estimaciones comparadas entre países del indicador costo por alumno en educación secundaria, porque la información acerca del gasto destinado a educación es, por lo general, incompleta y heterogénea. Una estimación hecha con la información disponible muestra que, en América Latina, el país que destina más recursos por alumno, tanto en educación primaria como secundaria, es Cuba (US \$904 dólares, costo por alumno en secundaria, y US \$355 dólares en primaria)<sup>13</sup>. Por el contrario, Haití sólo destina US \$43 dólares por alumno en educación primaria, y US \$44 dólares en secundaria. En el Caribe hay países, como las Islas Vírgenes, en los que el costo promedio por alumno en educación secundaria alcanza más de US \$2500 dólares. En general, se aprecia que los márgenes del intervalo entre los que se mueve el costo promedio por alumno es mucho más dispar en educación secundaria que en la básica, lo que podría indicar la diversidad de políticas y medios educativos aplicados en los países de la región en el nivel de educación media, o las dificultades de disponer de información comparable entre países para la construcción de indicadores.

Más aún, si se observa el costo promedio por alumno de educación superior en los países de América Latina, comparado con el costo promedio de un alumno en educación media, es notable su mayor magnitud<sup>14</sup>. Los recursos promedio destinados a un alumno de educación superior alcanzan US \$3.344 dólares en Brasil y disminuyen hasta US \$456 dólares en Colombia, siendo sobre US \$1000 dólares en casi la mitad de ellos, es decir, es el doble o más de lo que se destina a un alumno promedio de educación secundaria.

Vale la pena efectuar un serio análisis de las políticas que muestran la distribución de recursos públicos y privados entre los diferentes niveles educativos, y prever el lugar o prioridad que ocupará la educación secundaria en las políticas futuras y las asignaciones que se le destinarán.

*c. Financiamiento para mejorar la capacidad de gestión institucional para poner en acción una educación media renovada, abierta y pertinente*

Además, habrá que asumir costos de la transformación institucional que den cuenta de las nuevas formas de ofrecer y atender la demanda de educación secundaria.

Una de las recomendaciones de los ministros de educación en Kingston, Jamaica, fue «mejorar la capacidad de gestión: mayor

protagonismo de la comunidad educativa local y un papel más estratégico de la administración central». La entrega de mayor autonomía a los establecimientos educacionales es una tendencia que se observa en la región. En la educación media es preciso, además, mejorar su capacidad institucional para establecer estrechos vínculos con el sistema de educación superior; fortalecer las relaciones con el sistema de capacitación para el trabajo, así como con el sector productivo y empresarial; necesita producir relaciones efectivas con las instituciones dedicadas a la investigación científica y tecnológica. En otras palabras, crear una red de relaciones con los actores de la sociedad relacionados con la formación de los jóvenes. Se requiere también incorporar tecnologías modernas de gestión tales como la planificación estratégica o el uso de la informática, entre otras. Todo ello supone aumentar la capacidad profesional del sistema.

Por otra parte, es imprescindible crear capacidad de evaluación y diseño de nuevos mecanismos de financiamiento de la educación más allá de los tradicionales, y, en especial, de la educación secundaria, teniendo en cuenta que es responsabilidad de todos lograr equidad y calidad. Se requiere analizar y discutir algunas alternativas, ya en aplicación en algunos países como Chile, de participación del sector productivo en la administración de la educación técnica profesional o de sistemas especiales de tributación<sup>15</sup>, así como de mecanismos de focalización o de asignación de recursos a través de concursos de proyectos institucionales entre unidades educativas. Cualquiera que sea el camino elegido, un requisito indispensable es mejorar la capacidad de interlocución de las autoridades y profesionales de la educación con autoridades y responsables técnicos del financiamiento tanto público como privado en los distintos ámbitos de acción nacional, regional y local.

### ¿Quién debe financiar la educación secundaria?

Aunque hay consenso en la región sobre la necesidad de expandir la cobertura de la educación en todos sus niveles y de mejorar su calidad estableciendo una relación más fluida con los niveles superiores de la educación y con el mercado de trabajo, y que se deben crear condiciones que contribuyan a transformar las estructuras productivas de la región y amplíen la equidad social, no hay todavía consenso sobre qué tipo de educación es la más apropiada ni sobre cómo se debe financiar esta expansión y mejoramiento cualitativo; ¿son los gobiernos, los empresarios, las familias, o financiamiento compartido y en qué proporciones?

UNESCO ha planteado que «es hora de implementar reformas educativas eficaces y llegar a consensos sociales en cada país sobre el

financiamiento de la educación que dé el sector público y el privado»<sup>16</sup>. Más aún, los ministros de educación recomendaron en Jamaica<sup>17</sup> que: «En general, a pesar de que los Gobiernos han aumentado el presupuesto asignado a educación, este sigue siendo insuficiente al ser considerado en relación con el lugar que la educación ocupa en el desarrollo de los países. Por ello, es necesario continuar incrementando los recursos para el cambio educativo y mejorar al mismo tiempo la eficiencia de su utilización, tanto a nivel de la institución escolar como del sistema en su conjunto».

Siguiendo recomendaciones de organismos internacionales, muchos gobiernos de la región han manifestado la intención de aumentar el gasto actual en educación a entre un 6% y un 8% del Producto Interno Bruto. Sin embargo, en América Latina el promedio regional alcanzaba sólo a un 4,2% en 1991<sup>18</sup> y los recursos necesarios para lograr un sistema eficiente de cobertura universal superan con mucho esa cifra<sup>19</sup>.

Pero es necesario considerar las limitaciones o rigideces presupuestarias generadas en políticas macroeconómicas y de equilibrio fiscal; tener en cuenta la falta de infraestructura de los sistemas educativos en América Latina -arrastrada en las últimas décadas- que ha permitido operar con costos más bajos, pero con deterioro de la calidad de los servicios educativos<sup>20</sup>; la escasez de recursos humanos calificados, especialmente en la educación media y técnica profesional, unido a las bajas remuneraciones del personal de educación en comparación con otras profesiones, a lo que se agrega el escaso interés demostrado por el sector empresarial en el sistema educativo propiamente tal.

Es ineludible tener en cuenta que la gratuidad de la educación es sólo para la obligatoria. En la media, el porcentaje de matrícula en establecimientos privados es más alta que en la primaria. El rol del Estado ha sido menor en este nivel de educación que en el de la básica<sup>21</sup>.

## 5. **Algunas propuestas para una agenda que permita financiar la expansión y el mejoramiento de la educación secundaria**

En forma tentativa y a modo de sugerencia para el debate, se presentan seis estrategias básicas que permitirían crear las condiciones a corto y mediano plazo para la captación de recursos de financiamiento de la educación media (secundaria) en la región.

**5.1.** Formular, concertar y poner en práctica una agenda regional para el mejoramiento del conocimiento y la información sobre educación secundaria en la cual las estadísticas y la sistematización de la investigación sobre

educación media son fundamentales, así como el registro de las innovaciones en los establecimientos educativos que se está desarrollando en la región y sobre el cual poco o nada se conoce y difunde. Ello permitiría aprender de las lecciones y experiencias ya desarrolladas, y sentar las bases de posibles respuestas al conjunto de interrogantes actuales que limitan la toma de decisiones por incertidumbre. En la definición de esta agenda es conveniente que participen tanto organismos de investigación como de decisión política, para aunar criterios de prioridad, pertinencia y oportunidad de la información, y que sean asistidos por organismos internacionales de financiación como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otras agencias que aportan recursos al sector educación en la región.

5.2. Aumentar el conocimiento de la importancia de la educación secundaria (media) y producir consensos en los países y en la región, teniendo especialmente en cuenta el nivel político acerca de:

a. La trascendencia estratégica de fortalecer la educación secundaria para mejorar la competitividad en los mercados internacionales, y de la urgencia de lograr una mayor equidad en el acceso y rendimiento educativo;

b. Plantear propuestas de reformas fundamentadas en información adecuada y en resultados de estudios e investigaciones de experiencias innovadoras sobre el nivel educativo, y apertura del sistema a la relación con otras instituciones productivas y culturales y otros niveles educativos, básico y superior.

c. Temas que forman parte de la agenda como la finalidad de la educación secundaria -individual, social y cultural- y su estructura; su apertura a la sociedad; cómo se hace el currículo y se vincula con el tema de valores y con la demanda juvenil cultural; la gestión escolar; cómo incorporar a jóvenes excluidos y mejorar su cobertura, calidad y equidad; su relación con los temas de ciudadanía y gobernabilidad; su vinculación con la ciencia y la tecnología y con el sector productivo; la evaluación y supervisión de la educación media; la formación docente; su financiamiento.

5.3. Establecer una red específica de relaciones entre las instituciones de los países vinculada al tema, para dar lugar a una sinergia frente a la educación secundaria y ayudar a crear consensos, y el desarrollo de una agenda cumpliendo los puntos 4.1 y 4.2. Puede ser de gran importancia, sin incurrir en costos significativos, usar las nuevas tecnologías de la comunicación como el correo electrónico o el INTERNET.

5.4. Al liberarse recursos financieros de parte de la educación básica, por disminución sustancial de las tasas de repetición y mejoras en la calidad de la educación debido a programas en desarrollo en la mayoría de los países, esta mayor eficiencia puede significar un ahorro que se puede destinar a fortalecer la educación secundaria, o, visto de otra manera, a expandir la educación obligatoria.

5.5. Las instituciones de educación superior podrían intensificar cada vez más la tendencia manifestada de asumir parte de su financiamiento al prestar servicios a la sociedad, lo que enriquecería su quehacer. Los recursos que liberaría el Estado por esta razón podrían ser orientados a la educación secundaria<sup>22</sup>

5.6. Establecer alianzas con el sector productivo, que es el mayor beneficiario de una educación secundaria fortalecida, al contar con personal mejor preparado para asumir nuevas tecnologías y lograr mayor productividad. El cofinanciamiento puede surgir de un sistema mixto, combinando los recursos destinados a capacitación que algunos países han establecido con los que pudieran destinarse a formación profesional, lo que obliga a repensar las relaciones entre el sistema de capacitación con el de formación profesional, que, por lo general, no se vinculan en forma fluida.

5.7. Colocar puentes desde una situación deficitaria hasta una de financiamiento apropiado con recursos nacionales. Se puede gestionar el aporte externo con proyectos de desarrollo de la educación secundaria que incluyan el estudio de alternativas de financiamiento posible para su continuidad, según las condiciones de la realidad de que se trate.

## CUADRO 1

## AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS GASTOS CORRIENTES SEGÚN NIVEL, 1980 Y 1.992

PAÍS	1980			1992		
	PRIMARIA	MEDIA	SUPERIOR	PRIMARIA	MEDIA	SUPERIOR
Argentina	40.1	25.6	22.7	50.5	26.1	17.6
Barbados	32.0	32.0	18.1	37.5	37.6	19.2
Bolivia	58.9	11.4	17.1	...	...	...
Brasil	44.8	7.1	18.9	48.8	6.9	25.6
Colombia	44.5	27.0	24.1	43.6	37.3	19.1
Costa Rica	28.0	21.5	26.1	38.2	21.6	36.1
Cuba	29.4	40.8	6.9	25.7	39.0	14.4
Chile	44.7	18.0	33.2	56.0	14.9	20.6
Dominica	...	...	...	59.5	27.1	2.5
Ecuador	20.6	18.5	15.6	31.1	33.7	22.7
Guatemala	37.4	12.4	18.4	32.7	12.0	16.6
Guyana	40.1	28.5	12.6	...	...	...
Haití	59.3	20.4	9.6	53.1	19.0	9.1
Honduras	61.9	17.9	19.3	49.1	17.2	18.2
Is. Vírgenes Britá.	45.1	42.7	4.3	27.8	31.3	24.7
Jamaica	34.7	36.9	19.2	32.2	20.8	21.4
Nicaragua	45.1	25.1	10.5	...	...	...
Panamá	46.3	22.0	13.4	31.5	20.4	26.1
Paraguay	...	...	...	42.2	25.0	19.3
Perú	47.9	19.9	...	...	...	...
Rep. Dominicana	36.8	22.9	23.9	...	...	...
S. Cristóbal y Niev.	50.0	40.6	2.9	34.7	25.4	12.2
Sña. Lucía	45.6	23.7	14.7	48.5	23.0	13.2
Surinam	64.0	8.4	7.4	60.5	14.5	8.8
Trinidad y Tobago	46.9	34.9	10.2	42.5	36.8	11.9
Uruguay	48.4	33.2	16.1	35.7	29.9	24.6
Venezuela	...	...	...	...	...	...

Fuente: UNESCO. WORLD EDUCATION REPORT 1995.

**CUADRO 2a**  
**AMÉRICA LATINA . EDUCACIÓN SECUNDARIA (MEDIA).**  
**ESTIMACIÓN DE LOS GASTOS CORRIENTES POR ALUMNO**  
**ÚLTIMO AÑO DISPONIBLE**

PAÍS	AÑO	Gastos Corrientes en Educación Media	Matrícula de Educación Media (Miles)	Costo por Alumno Ed. Media (US\$)	Costo por Alumno Ed. Primaria(a) (US\$)
Cuba	1990	906.471	1.002	904	355
México	1993	3.583.058	6.977	514	...
Costa Rica	1991	67.405	139	484	280
Brasil	1989	1.365.903	3.441	397	213
Uruguay	1992	86.264	273	316	229
Panamá	1992	62.628	204	307	280
Chile	1993	155.244	653	238	160
Venezuela	1990	55.023	281	196	123
Colombia	1992	489.567	2.687	182	79
Paraguay	1993	37.991	214	177	45
Ecuador	1992	91.483	814	112	64
El Salvador	1980	7.936	73	109	110
Honduras	1991	19.604	194	101	100
Guatemala	1993	28.584	334	85	58
Rep. Dominicana	1993	16.165	233	69	26
Bolivia	1989	13.440	208	65	109
Perú	1985	90.694	1.427	64	87
Nicaragua	1992	9.845	195	51	117
Haití	1990	8.208	185	44	43

**Fuente:** UNESCO. STATISTICAL YEARBOOK 1995. PARÍS, 1995

a) Circa. 1991 (UNESCO. SITUACIÓN EDUCATIVA DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 1980-94).

**Notas:**

La matrícula de educación de algunos países fue estimada con base en cifras de años cercanos.

BOLIVIA: no se incluye gasto de universidades.

BRASIL: se incluye gastos de capital.

COLOMBIA: se incluye gastos de capital.

COSTA RICA: gastos del Ministerio de Educación solamente.

GUATEMALA: gastos del Ministerio de Educación solamente. Se refieren a presupuesto programado

MÉXICO: gastos del Ministerio de Educación solamente.

NICARAGUA: gastos del Ministerio de Educación solamente, incluidos gastos de capital -primaria y media-.

REP. DOMINICANA: gastos del Ministerio de Educación solamente.

VENEZUELA: solamente gastos del Ministerio de Educación, incluidos los de capital.

**CUADRO 2b**  
**CARIBE ANGLÓFONO. EDUCACIÓN SECUNDARIA (MEDIA).**  
**ESTIMACIÓN DE LOS GASTOS CORRIENTES POR ALUMNO**  
**ÚLTIMO AÑO DISPONIBLE**

PAÍS	AÑO	Gastos Corrientes en Educación Media	Matrícula de Educación Media (Miles)	Costo por Alumno Ed. Media (US \$)	Costo por Alumno Ed. Primaria(a) (US\$)
Is. Vírgenes Británicas	1992	3.130	1.2	2.562	...
Barbados	1990	40.760	24.0	1.698	450
Montserrat	1993	1.006	0.9	1.118	...
Surinam	1993	31.507	30.0	1.050	...
Trinidad y Tobago	1990	62.950	97.5	646	374
Sta. Lucía	1992	6.090	10.4	588	208
San Cristóbal y Nieves	1991	2.498	4.4	568	200
Belice	1986	2.790	7.0	396	149
San Vicente y las Granadinas	1990	3.053	10.7	285	214
Dominica	1989	2.007	7.4	272	347
Granada	1986	1.363	9.6	142	131
Jamaica	1992	32.346	235.1	138	750

**Fuente:** UNESCO. STATISTICAL YEARBOOK 1995. PARÍS, 1995

a) Circa. 1991 (UNESCO. SITUACIÓN EDUCATIVA DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 1980-94).

**Notas:**

La matrícula de educación de algunos países fue estimada con base en cifras de años cercanos.

JAMAICA: Ministerio de Educación solamente.

ST. KITTS: no se incluyen gastos de ed. superior.

SAN VICENTE Y LAS GRANADINAS: no se incluyen gastos de ed. superior.

**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. EDUCACIÓN SUPERIOR.  
ESTIMACIÓN DE LOS GASTOS CORRIENTES POR ALUMNO  
ÚLTIMO AÑO DISPONIBLE**

<b>PAÍS</b>	<b>AÑO</b>	<b>Total Gastos Corrientes en Educación (Millones MN)</b>	<b>% Corresp. Ed. Superior</b>	<b>Gastos Corrientes en Educación Superior (Millones MN)</b>	<b>Tasa de Cambio MN por US\$1</b>	<b>Gastos Corrientes en Educ. Superior (Miles US\$)</b>	<b>Matrícula de Educación Superior</b>	<b>Costo por Alumno (US\$)</b>
Brasil	1989	56.101	25.6	143.619	2.834	5.067.697.953	1.515.503	3.344
México	1993	43.107.371	13.7	5.905.709.8	3.116	1.895.285.567	1.358.271	1.395
Cuba	1990	1.627	14.4	234.3	0.7	334.697.143	242.434	1.381
Costa Rica	1991	28.578	33.8	9.659.4	91.579	105.475.753	80.442	1.311
Panamá	1992	307	26.1	80.1	1	80.127.000	64.561	1.241
Uruguay	1992	873.317	24.6	214.836.0	3.027	70.973.235	68.227	1.040
Venezuela	1990	57.347	40.7	23.340.2	46.901	497.648.856	550.030	905
Paraguay	1993	338.107	19.8	66.945.2	1.744.35	38.378.299	42.654	900
Chile	1993	468.452	21.0	98.374.9	404.349	243.292.107	327.435	743
Guatemala	1993	1.081	19.5	210.8	5.635	37.408.163	52.848	708
Honduras	1991	606	18.2	110.3	5.317	20.743.276	44.233	469
Haití	1990	216	9.1	19.7	5	3.931.200	8.465	464
Colombia	1992	996.567	19.1	190.344.3	759.282	250.689.858	549.220	456

**Fuente:** UNESCO. STATISTICAL YEARBOOK 1995. PARÍS, 1995

COSTA RICA: solamente instituciones reconocidas por el Consejo Nacional de Educación Superior.

**CUADRO 4**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN**  
**COMO PORCENTAJE DEL PNB, 1980**  
**ÚLTIMO AÑO DISPONIBLE**

Subregión y país	1980	Último disponible	
		cifra	año
Antigua y Barbuda	2.9	2.5	1984
Antillas Neerlandesas	6.3	5.7	1988
Argentina	3.6	3.1	1992
Barbados	6.5	7.3	1991
Belice	...	4.5	1991
Bolivia	4.4	3.0	1991
Brasil	3.6	4.6	1991
Colombia	1.9	3.0	1993
Costa Rica	7.8	4.4	1993
Cuba	7.2	6.6	1991
Chile	4.6	3.7	1991
Dominica	...	5.2	1989
Ecuador	5.6	2.7	1993
El Salvador	3.9	1.6	1992
Granada	...	5.3	1993
Guatemala	1.9	1.7	1993
Guyana	9.7	6.3	1990
Haití	1.5	1.4	1990
Honduras	3.2	4.0	1991
Jamaica	7.0	5.7	1993
México	4.7	4.2	1993
Nicaragua	3.4	6.2	1987
Panamá	4.9	5.2	1992
Paraguay	1.5	2.6	1993
Perú	3.1	3.4	1993
Rep. Dominicana	2.2	1.1	1993
San Cristóbal y Nieves	5.2	3.1	1992
S. Vicente y las Granadinas	4.0	5.0	1990
Stá. Lucía	...	5.2	1992
Surinam	6.7	7.2	1992
Trinidad y Tobago	4.0	3.5	1993
Uruguay	2.3	2.5	1992
Venezuela	4.4	5.2	1992

**Fuente:** The World Bank. World development 1993. Washintong, 1991; - 1990; CEPAL. Anuario estadístico de América UNESCO. Statiscal Yearbook 1994. París, 1994. - 1995.

## CUADRO 5

## AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. PORCENTAJE DE MATRÍCULA PRIVADA EN LOS NIVELES DE PREESCOLAR, PRIMARIA Y MEDIA

PAÍS	Educación Preescolar			Educación Primaria			Educación Secundaria		
	1980	1991	1992	1980	1991	1992	1980	1991	1992
Argentina	32	29	...	...	19	20	39	29	...
Aruba	...	92	...	...	89	...	...	...	...
Barbados	20	19	...	9	8	10	16	15	...
Bolivia	14	11	10	...	11	10	17	26	26
Brasil	46	31	26	13	12	12	...	28	...
Chile	20	45	49	20	39	40	24	42	43
Colombia	64	58	58	14	21	17	45	39	40
Costa Rica	13	21	10	3	5	5	9	10	10
Cuba	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ecuador	42	37	40	16	17	16	34	...	...
El Salvador	20	37	33	7	11	14	50	61	62
Guatemala	38	48	32	14	16	17	38	...	...
Guyana	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Haití	100	72	86	57	43	61	82	82	82
Honduras	16	18	21	5	6	5	46	...	...
Jamaica	85	88	86	4	4	8	4	...	...
México	11	9	9	5	6	6	19	12	12
Nicaragua	43	26	28	12	13	14	18	19	19
Panamá	34	26	27	6	8	8	11	14	13
Paraguay	63	50	50	15	14	14	27	22	22
Perú	27	12	20	13	12	12	15	...	16
Rep. Dominicana	87	...	55	18	23	22	24	30	32
Uruguay	25	29	29	16	16	16	17	17	16
Venezuela	17	16	17	11	14	15	26	29	35

**Fuente:** UNESCO, Informe Mundial sobre la educación 1993-1995.  
The World Bank. World development Report 1993. Investing Health. World development indicators.

## Notas

1. CEPAL: Panorama Social de América Latina, 1995.

2. Labarca, Guillermo: Inversión en la infancia: evidencias y argumentos para políticas efectivas. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, Chile, 1996.

3. CEPAL: «Rol estratégico de la educación media para el bienestar y la equidad»,

LC/G 1919, 23 de abril de 1996. Preparado por la División de Desarrollo Social de la CEPAL para ser presentado a la Séptima Conferencia Regional de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe (Kingston, Jamaica, 13-17 de mayo de 1996).

4. La tasa bruta de escolarización del nivel secundario en 1990, y en sólo tres países de la región, alcanzó a más del 70%; en seis países, entre el 46% y el 67%; y en ocho países, a sólo del 23% al 48%, es decir, a menos de la mitad de la población en edad escolar. Fuente: UNESCO: Anuario Estadístico, 1994, París. Las áreas rurales acusan situaciones aún más deficitarias.

5. Un ejemplo puede ser el de Chile, que registró altas tasas de escolaridad en 1992, pero en el que menos de la mitad de los adultos jóvenes había completado la educación media.

6. Ibarrola, María de: «Siete políticas fundamentales para la Educación Secundaria en América Latina: Situación actual y propuestas». Documento de trabajo que se presentó a la Mesa Redonda sobre Educación Secundaria en la Reunión de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe (Kingston, Jamaica, 13-17 de mayo de 1996).

7. CEPAL/UNESCO: *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con Equidad*, Santiago, Chile, 1992.

8. En el caso de Chile, de las investigaciones financiadas por FONDECYT entre 1988 y 1995, el área de ciencias sociales ocupó el cuarto lugar en la prioridad, siendo notablemente más importante el número de proyectos aprobados para la investigación en ciencias naturales y matemáticas, tecnologías y ciencias médicas y tecnologías y ciencias de la ingeniería. Dentro de ciencias sociales, uno de los 25 subtemas corresponde a «Pedagogía y Educación». Ver *Evolución del Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico FONDECYT-, 1982-1995*. Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica. Santiago, Chile, diciembre de 1995.

9. Labarca, Guillermo: «¿Cuánto se puede gastar en educación?», en: Revista de la CEPAL, n° 56, agosto de 1995.

10. Ejemplos: el Banco Mundial en el Programa MECE Media, de Chile; y el Banco Interamericano de Desarrollo en el Programa de Mejoramiento de la Educación Media en el estado de Paraná, en Brasil.

11. Ver cuadro 3 del documento «Rol estratégico de la Educación Media para el bienestar y la equidad». Documento presentado por la División de Desarrollo Social de la CEPAL a la Séptima Conferencia Regional de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe, Kingston, Jamaica, 13-17 de mayo de 1996.

12. Ver cuadro 1: América Latina y el Caribe. Distribución porcentual de los gastos corrientes según nivel, 1980 y 1992.

13. Ver Cuadro 2a: América Latina. Educación Secundaria (Media). Estimación de gastos corrientes por alumno. Último año disponible.

Ver Cuadro 2b: Caribe Anglófono,. Educación Secundaria (Media). Estimación de gastos corrientes por alumno. Último año disponible,

14. Ver Cuadro 3: América Latina y el Caribe. Educación Superior. Estimación de gastos corrientes por alumno. Último año disponible.

15. Ley 19.247 promulgada en Chile, que permite que las empresas donen ganancias a establecimientos educativos, rebajando impuestos.

16. «Educación para el desarrollo y la paz: valorar la diversidad y aumentar las oportunidades de aprendizaje personalizado y grupal», UNESCO. ed.96/MINEDLAC VII/3. Séptima Reunión de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe, Kingston, Jamaica, 13-17 de mayo de 1996.

17. Informe Final. Séptima Reunión de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe. Sexta Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, UNESCO.ED/MD/201, Kingston, Jamaica, 13-17 de mayo de 1996.

18. Cuadro 42 del Anexo Estadístico de «Situación Educativa de América Latina y el Caribe, 1980-1994». UNESCO: Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC). Proyecto Principal de Educación, Santiago, Chile, abril de 1996. Ver Cuadro 4: «América Latina y el Caribe. Gasto Público en Educación como porcentaje del PNB». 1980, último año disponible.

19. Labarca, Guillermo: «¿Cuánto se puede gastar en educación?» en: Revista de la CEPAL, N° 56, agosto de 1995.

20. A modo de ejemplo, en el estado de Paraná (Brasil) la mayor parte de los establecimientos de educación secundaria pública han funcionado en jornada vespertina, utilizando la capacidad instalada de los establecimientos de educación básica existentes.

21. Ver Cuadro 5: América Latina: Porcentaje de matrícula privada en los niveles de preescolar, primaria y media (1982-1992).

22. Ver Cuadro 1: América Latina y el Caribe. Gastos corrientes según nivel, 1980 y 1992. Fuente: Report, 1995.