

DEALC/3  
e2

# **FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION EN AMERICA LATINA**

## **Una aplicación a la Argentina**

---

**UNESCO**

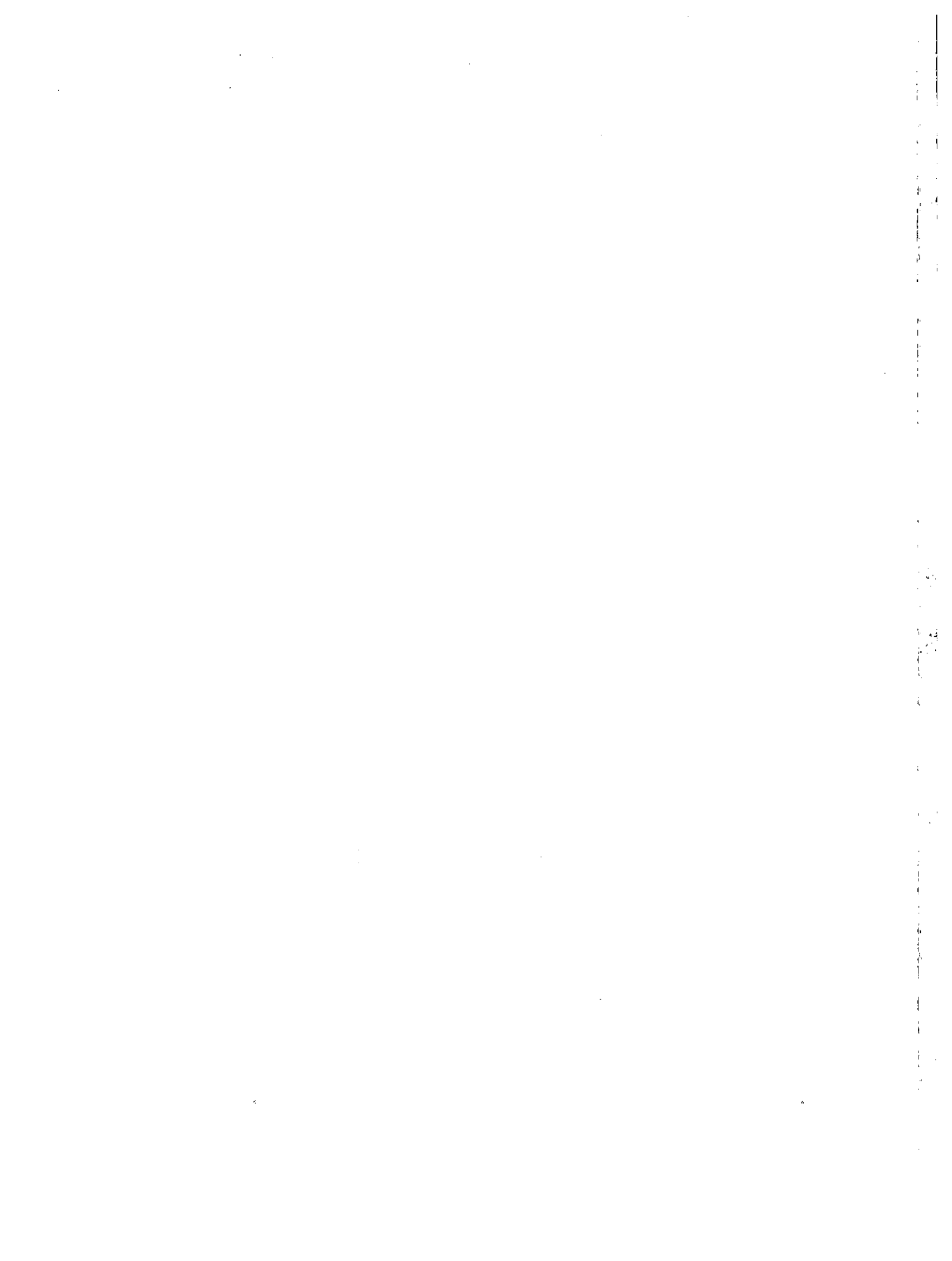
**CEPAL**

**PNUD**

---



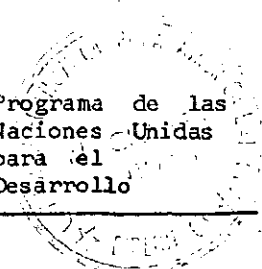
**PROYECTO  
DESARROLLO Y EDUCACION  
EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE**



Organización de las  
Naciones Unidas  
para la Educación, la  
Ciencia y la Cultura

Naciones Unidas  
Comisión Económica  
para América Latina

Programa de las  
Naciones Unidas  
para el  
Desarrollo



---

Proyecto "Desarrollo y Educación  
en América Latina y el Caribe"

Héctor R. Gertel

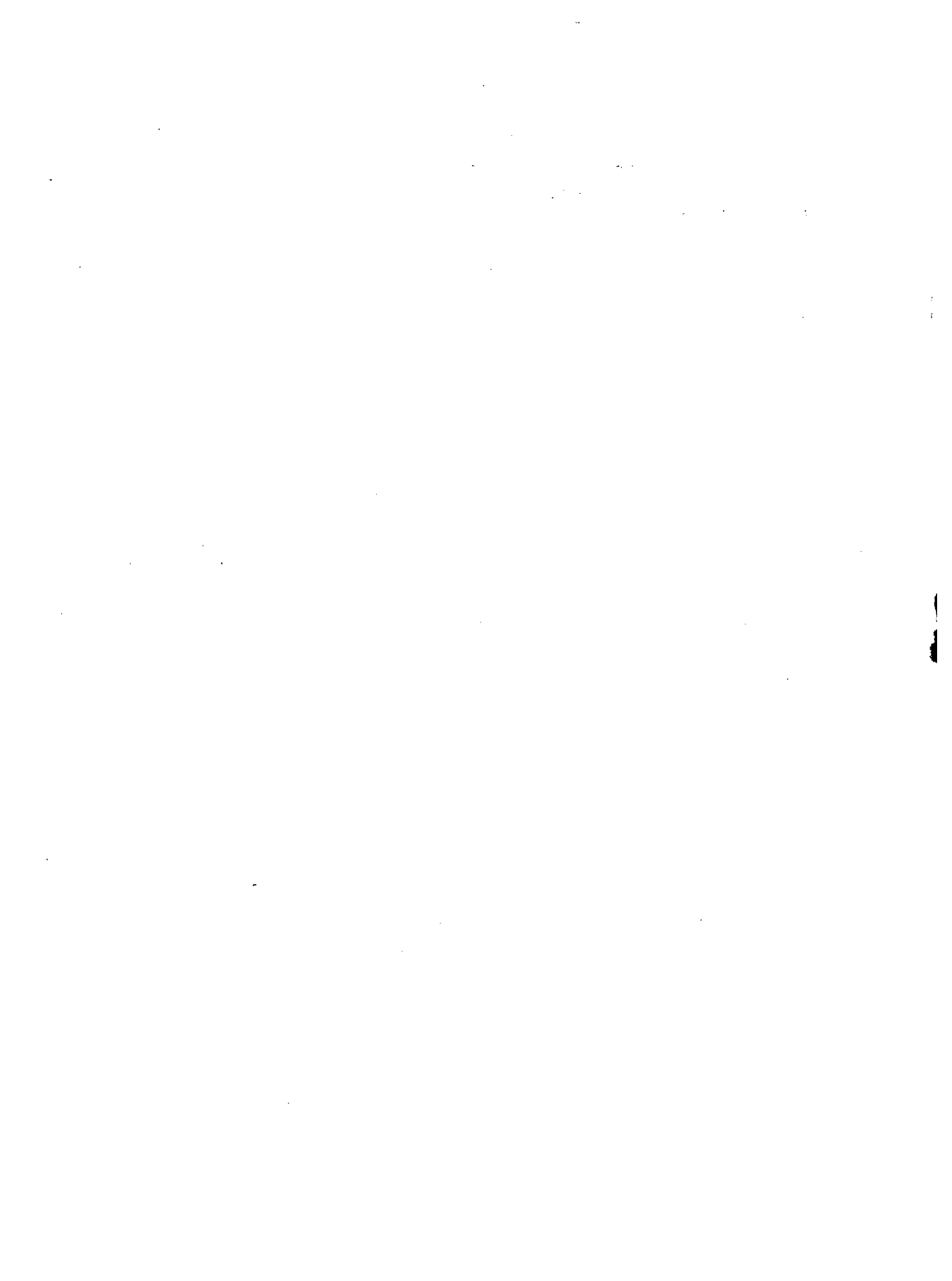
FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION  
EN AMERICA LATINA

Una aplicación a la Argentina

Introducción de Ricardo F. Cibotti

770504

Distr.  
GENERAL  
DEALC/3  
30 agosto 1977  
ORIGINAL: ESPAÑOL



## INDICE

<u>Capítulo</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCION . . . . .	1
PRIMERA PARTE: CICLOS ECONOMICOS Y FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION	
I. LOS RASGOS DE LA CRISIS EDUCATIVA EN AMERICA LATINA . . . . .	5
II. LA TEORIA ECONOMICA Y LOS PROGRESOS RECIENTES EN EL ANA- LISIS FINANCIERO DE LA EDUCACION . . . . .	17
La programación presupuestaria en educación . . . . .	18
La función de producción y sus extensiones en educación . .	19
Los efectos del gasto educativo en la distribución de ingresos . . . . .	22
III. UNA PROPUESTA PARA EL ANALISIS FINANCIERO DE LA EDUCACION A LARGO PLAZO . . . . .	27
Planteamiento del problema . . . . .	27
La 'teoría del ciclo económico' y la 'teoría de la cri- sis fiscal del Estado' . . . . .	28
SEGUNDA PARTE: UN ANALISIS DEL CASO ARGENTINO	
IV. CARACTERIZACION DEL PROCESO DE DESARROLLO ARGENTINO . . . . .	37
Naturaleza del proceso . . . . .	37
Efectos sobre la educación y el empleo . . . . .	37
Efectos sobre la capacidad financiera del Estado . . . . .	38
Las fluctuaciones de la economía argentina a través de las estadísticas . . . . .	39
V. CARACTERIZACION DEL DESARROLLO EDUCATIVO ARGENTINO . . . . .	41
La expansión cuantitativa . . . . .	41
Los niveles preprimario y primario . . . . .	41
Los niveles postprimarios . . . . .	42
La expansión financiera entre 1955 y 1974 . . . . .	44
El gasto público en educación: evolución global . . . . .	44

<u>Capítulo</u>	<u>Página</u>
El gasto público en educación: evolución por jurisdicción . . . . .	47
El gasto público en educación: evolución por niveles y jurisdicción . . . . .	48
VI. UNA PRUEBA EMPIRICA DE LA RELACION ENTRE EXPANSION EDUCATIVA Y CICLOS ECONOMICOS EN LA ARGENTINA . . . . .	51
El modelo conceptual . . . . .	51
La cuantificación de las variables . . . . .	51
La medición empírica . . . . .	51
Conclusiones . . . . .	58
RESUMEN RESUME SUMMARY . . . . .	61
ANEXO I. ESTADISTICO . . . . .	65
ANEXO II. UNA NOTA ACERCA DE LA DISTRIBUCION DE FONDOS ENTRE EL SECTOR PUBLICO Y PRIVADO . . . . .	77

Lista de cuadros

Cuadro

1. América Latina: Porcentaje de analfabetos en la población de 15 y más años, 1950, 1960, 1970 . . . . .	8
2. América Latina: Tasa de escolaridad e incremento de la matrícula en los diversos niveles del sistema educativo, 1960 y 1974 . . . . .	9
3. América Latina: Tasa anual de crecimiento del PIB por períodos seleccionados . . . . .	10
4. América Latina: Presupuesto educativo como porcentaje del PIB . . . . .	12
5. América Latina: Tasa anual de crecimiento del PIB y el gasto educativo, 1950-1973 . . . . .	13
6. América Latina: Tasa anual de crecimiento del gasto educativo por períodos seleccionados . . . . .	15
7. Argentina: Tasas anuales de crecimiento del PIB y la Inversión bruta interna a precios de mercado . . . . .	39
8. Argentina: Tasa de crecimiento acumulativo anual de la matrícula, 1955-1975 . . . . .	42
9. Argentina: Tasa de crecimiento acumulado anual de la matrícula total, 1955-1975 . . . . .	43
10. Argentina: Evolución del gasto público en educación por jurisdicción, 1955-1974 . . . . .	45

<u>Capítulo</u>	<u>Página</u>
11. Argentina: Análisis de la tendencia en el gasto educativo por jurisdicciones . . . . .	48
12. Argentina: Análisis de la tendencia en el gasto educativo por nivel y jurisdicción . . . . .	49
13. Argentina: Evolución de las tasas anuales de crecimiento del PIB; de la Inversión bruta interna; del gasto público; del gasto público en educación y del salario real docente . . . . .	52
14. Argentina: Tasa anual de crecimiento del PIB, la Inversión bruta interna y el gasto educativo . . . . .	53
15. Argentina: Tasa anual de crecimiento en la matrícula . . . . .	54
16. Argentina: Correlación entre variables del ciclo económico y variables de la expansión educativa . . . . .	54
17. Argentina: Tasa de crecimiento anual en la matrícula . . . . .	55
18. Argentina: Tasa de crecimiento anual del gasto . . . . .	56
19. Argentina: Valores de la prueba $\chi^2$ . Décima de la diferencia de la tasa media de crecimiento en años de auge y años de depresión ( $\alpha : 0,05$ ) . . . . .	58
A-1. Argentina: Evolución de los gastos del sector público y de las familias en educación, 1955-1974 . . . . .	72
A-2. Argentina: Porcentaje del PIB destinado a los gastos educativos, 1955-1974 . . . . .	73
A-3. Argentina: Porcentaje del gasto público corriente destinado a los gastos corrientes en educación, 1955-1974 . . . . .	74
A-4. Argentina: El gasto público en educación. Erogaciones corrientes (en valores corrientes) . . . . .	75
A-5. Argentina: El gasto público en educación. Erogaciones corrientes (en valores de 1970) . . . . .	75
A-6. Argentina: El gasto público en educación. Erogaciones corrientes (porcentajes) . . . . .	76
A-7. Argentina: El gasto público en educación. Evolución de las erogaciones corrientes (índice 1959=100) . . . . .	76
B-1. Argentina: Distribución del esfuerzo público y privado en educación. Gastos corrientes. Niveles elemental y medio general . . . . .	81

Lista de gráficos

Gráfico

1. Argentina: Evolución del gasto público en educación. Jurisdicción nacional. Total de Provincias y aporte oficial a Privada . . . . .	46
2. Argentina: Evolución del producto interno, del ingreso nacional y del gasto educativo . . . . .	57

GráficoPágina

A-1.	Argentina:	El gasto en educación elemental, 1959-1974 . . .	67
A-2.	Argentina:	El gasto en educación media, 1959-1974 . . . . .	68
A-3.	Argentina:	El gasto en educación media-técnica, 1959-1974 .	69
A-4.	Argentina:	El gasto en educación superior, 1959-1974 . . .	70
A-5.	Argentina:	Subsidios a la enseñanza privada, 1959-1974 . .	71



## INTRODUCCION

El presente trabajo constituye una interesante exploración en un campo de la planificación económica y social que cobra importancia creciente: la evolución de las demandas sociales que una comunidad plantea al Estado y la capacidad de éste para atenderlas.

La práctica de la planificación del desarrollo en América Latina estuvo en sus comienzos absorbida por el análisis del comportamiento de las variables y parámetros macroeconómicos. Luego abordó la temática sectorial, remitiéndose principalmente a las áreas "productivas" del complejo económico y relegó el tratamiento de los sectores sociales, haciendo depender sus evoluciones del crecimiento del ingreso y, por lo tanto, de la mayor capacidad de la economía para financiar actividades que no inciden directamente en la acumulación física, considerada fuente principal de los incrementos del producto.

Muy pronto se hicieron presentes corrientes de opiniones críticas, no sólo en el ámbito de educadores, sanitaristas y otros profesionales vinculados a los sectores sociales, sino también en el de economistas y planificadores, los que observaban con preocupación que el conflicto entre objetivos económicos y sociales no era enmarcado dentro de un enfoque comprehensivo, a corto y largo plazo, sino que se lo resolvía en las tratativas sobre asignación de recursos presupuestarios, en un ámbito donde primaban la escasez y los apremios coyunturales.

Frente a estos hechos, la reacción por parte de los educadores fue la de presentar a la educación como una inversión necesaria para el aumento de la producción y equipararla, así, con los gastos públicos a los que se le venían asignando más altas prioridades. Este planteo - proveniente de considerar las hipótesis básicas que informan las especulaciones sobre recursos humanos - fue, sin embargo, casi innecesario, pues los cambios en las asignaciones presupuestarias a comienzo del decenio de los sesenta en el ámbito latinoamericano, se vieron forzadas por un incremento genuino en las demandas sociales. Los aspectos sociales del desarrollo fueron reconocidos no sólo como elementos que hacían a un concepto interdisciplinario de ese proceso, sino que también se comenzó a considerarlos como fuentes de tensiones desestabilizadoras de la comunidad.

La expansión de las matrículas escolares, como se muestra en este trabajo, fue muy importante en todos los niveles y, consecuentemente, se elevaron los porcentajes de participación de la educación pública en los presupuestos fiscales, siguiendo una trayectoria errática que sometía al sistema educativo a tensiones en su evolución, en especial en la enseñanza universitaria. Esta trayectoria errática debe, sin duda, haber afectado a los programas de desarrollo educativo, principalmente en términos cualitativos. Al mismo tiempo debe haber restado eficacia al esfuerzo financiero creciente que se ha observado en los últimos lustros.

El análisis que se realiza en este trabajo vinculando la evolución del gasto educativo con el ciclo representado por las variaciones del Producto Bruto es de gran interés, no sólo para un diagnóstico de la situación actual de la educación sino también para los estudios prospectivos y las proyecciones de largo plazo indispensables para la planificación de este sector, en el marco del proceso de desarrollo económico y social.

La vinculación observada entre el volumen de los recursos financieros para la educación y el ciclo, por una parte, y el hecho de no haberse considerado a la variable financiera de la educación como un elemento anticíclico, por la otra, ha sido la causa principal de las evoluciones oscilantes en la asignación de recursos financieros a la educación, en especial para la enseñanza universitaria.

Esta conclusión es cierta pero incompleta en la medida en que no es considerado el efecto de la inflación en el tratamiento del gasto público. En los países latinoamericanos los movimientos cíclicos de las variables más agregadas han sido acompañados con cambios en los precios, de modo que, en general, lo que se observa son períodos recesivos con altas tasas de inflación; en consecuencia, las políticas que se aplican en esos períodos incluyen un gran contenido de medidas antinflacionarias, entre las cuales son muy frecuentes y enérgicas las referidas a la reducción del gasto del Estado. En el contexto latinoamericano es difícil la aplicación cabal de medidas compensatorias estimulando la demanda efectiva a través del gasto público, ya que éste no reviste la característica de autonomía que le atribuye la teoría keynesiana.

Todo esto agrega una nueva dimensión a la investigación que aquí se presenta y que se espera tenga éxito en fomentar los estudios necesarios para ir perfeccionando el proceso de planificación educativa.

Ricardo Cibotti

PRIMERA PARTE

CICLOS ECONOMICOS Y FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION



## I. LOS RASGOS DE LA CRISIS EDUCATIVA EN AMERICA LATINA

La evolución del desarrollo educativo de América Latina durante el último cuarto de siglo, frente a las características que presentó el desarrollo económico, hizo que educadores, economistas y voceros de distintos grupos sociales expresaran, en años recientes, su preocupación por la posibilidad de una crisis financiera de la educación. Un informe de la CEPAL de 1973 señalaba que "la proyección de los crecientes costos y demandas de admisión indica que en el decenio de 1970 la crisis educacional se hará cada vez más grave, a menos que surjan prioridades y expectativas diferentes" 1/. Esta actitud contrasta de manera evidente con la euforia que durante el decenio anterior impulsó la adopción de políticas educativas expansionistas como una herramienta que, potencialmente, en manos del Estado, posibilita la difusión del conocimiento, contribuye al crecimiento económico y disminuye la pobreza 2/. Las profundas implicaciones que estos hechos podrían aparejar para el futuro de la educación en América Latina señalan la conveniencia de reflexionar acerca de la naturaleza y los factores determinantes de la expansión educativa en un contexto a largo plazo, tomando en cuenta la repercusión de las fluctuaciones económicas sobre el financiamiento de la educación. Al abordar el tema con esta perspectiva temporal de largo plazo se pretende, por un lado, poner una nota de cautela con relación a las posibilidades asignadas en el decenio anterior a la expansión educativa; y por el otro, estimular la realización de investigaciones que incluyan las variaciones en el ritmo de actividad económica como condicionante de los fondos disponibles para educación. Esto último, se sugiere, constituye un elemento necesario en el área de la planificación económico-financiera de la educación, para comprender los problemas que afectan las posibilidades de generar los fondos necesarios para sostener la expansión educativa.

La posibilidad de una crisis de carácter universal que afecte la educación incluyendo sus aspectos financieros, fue originalmente sugerida por P.H. Coombs en 1968. Para este autor el creciente desbalance entre oferta y demanda de mano de obra (cualquiera sea su nivel educativo), junto al desbalance entre las demandas por expandir el sistema y las posibilidades financieras de hacerlo, caracterizan la situación de crisis por la que atraviesa la educación 3/. Tal como el mismo presenta el concepto de crisis, su solución está dentro del sistema educativo, y por lo tanto una adecuada reforma educativa aparece como el vehículo indicado para superar la situación planteada. Por ejemplo, los costos medios son muy elevados debido a la persistencia de tecnologías muy anticuadas en el proceso de aprendizaje 4/; las tasas de deserción no decrecen con suficiente velocidad a causa de la rigidez en los currícula y los métodos de enseñanza tradicionales 5/; los desajustes entre la oferta de graduados y los requerimientos del mercado, se deben a una inadecuada estructura educativa, que

---

1/ CEPAL, Estudio económico de América Latina, 1973, E/CN.12/974, Nueva York, setiembre de 1974, pág. 351.

2/ Naciones Unidas, Educación, recursos humanos y desarrollo en América Latina, Nueva York, 1968, S 68.II.G.7, pág. 5.

3/ Phillip H. Coombs, La crisis mundial de la educación, Ed. Península, Barcelona, 1971, publicado originalmente como The World Educational Crisis, Oxford University, Nueva York, 1968.

4/ Jacques Hallak, A qui profite l' école?, Presses Universitaires de France, París, 1974.

5/ P.H. Coombs. op. cit., pág. 5

dificulta la satisfacción de la demanda de mano de obra calificada 6/. En resumen, desde esta perspectiva se sostiene que la expansión del sistema educativo no guarda la debida armonía con los cambios habidos en las demás instancias de la estructura social, a los cuales debe adecuarse, y que, para restablecer dicha armonía, sólo se requiere la aplicación de una adecuada reforma educativa.

En los últimos años, esta posición ha sido sometida a una creciente crítica. En primer término, ha sido objetada la dificultad de definir qué se entiende por una adecuada reforma educativa; en segundo término, se ofrece la evidencia de numerosos países que, no obstante haber ensayado la 'implementación' de reformas educativas integrales durante los últimos veinte años, presentan hoy los rasgos característicos de la crisis tal como la describe Coombs. Finalmente, se sostiene la existencia de una cierta correspondencia entre la evolución de la educación y la naturaleza del proceso de crecimiento y transformación de la economía. Para su análisis se requieren marcos conceptuales dinámicos e integrales que trasciendan los enfoques estáticos y de equilibrio parcial habitualmente utilizados (requerimientos de recursos humanos, tasa interna de rendimiento, o costo-efectividad).

Desde esta perspectiva a largo plazo, la crisis educativa, incluyendo sus aspectos financieros, no resulta fruto de un desbalance temporario susceptible de corregirse a través de la planificación - tal como surge de la visión de Coombs - sino del carácter mismo del proceso de desarrollo de las economías de mercado. La sociedad toda, pero particularmente en sus aspectos productivos, estos autores la interpretan como un sistema conflictivo de relaciones cuya estabilidad se logra a través de la estructuración de instancias capaces de mediar en la resolución de dichos conflictos 7/. En el caso particular de la educación, la explosión que caracteriza el crecimiento de la matrícula y de los gastos públicos que en gran parte la facilitan, surge de la naturaleza propia del proceso de escolarización en las sociedades de mercado. A través del proceso educativo se busca disminuir la probabilidad de conflictos que afecten tanto la expansión de la producción como la reproducción del estilo de desarrollo existente 8/.

En las páginas siguientes, luego de una somera presentación de las principales tendencias observadas a partir de 1950 en materia de crecimiento educativo, y el crecimiento económico en los países de América Latina - base para un análisis a largo plazo - se avanza hacia la presentación de un marco analítico en cuyo seno la crisis de la educación se corresponde con la crisis fiscal del Estado, agravada ésta en los últimos años por la desaceleración del ritmo de actividad

---

6/ Organización Económica para la Cooperación y el Desarrollo (OECD), Education, Human Resources and Development in Latin America, París, 1968.

7/ Véase CEPAL, El desarrollo latinoamericano y la coyuntura económica internacional, E/CEPAL/981, Santiago de Chile, febrero de 1975.

8/ R. Dreeben, On What is Learned at School, Addison-Wesley, Pub. Co., Reading, Mass., 1968; M. Carter, Contradiction and Correspondence: An Analysis of the Relation of Schooling to Work, Center for Economic Studies, Palo Alto, 1975; S. Bowles y H. Gintis, Schooling in Capitalist America: Educational Reform and the Contradictions of Economic Life, Basic Books, Nueva York, 1976; R. Feinberg y H. Rosemont, Dissenting Essays in the History and Philosophy of Education, University of Illinois Press, Chicago, 1975; E.W. Eisner y E. Vallance (ed), Conflicting Conceptions of Curriculum, Mc Cutchan, Berkeley, California, [1974]; M. Carnoy y H. Levin, The Limits of Educational Reform (en prensa).

económica. La formulación teórica se aplica en la segunda parte al análisis de la evolución, en la Argentina durante el período 1955-1974, del gasto público en educación.

El esfuerzo educativo realizado en América Latina con posterioridad a 1950 ha sido notable (véanse cuadros 1 y 2). A diferencia de lo que ocurre en otros sectores considerados igualmente importantes dentro de las estrategias de desarrollo, la tasa de expansión educativa supera aún las previsiones más optimistas del decenio anterior.

En 1975, la mayoría de los niños entre 6 y 11 años de edad poseían por lo menos algún nivel de enseñanza formal en América Latina. Sin embargo, los logros alcanzados en la expansión de los niveles postprimarios resultan más sorprendentes aún. Cerca del 50% de la población entre 12 y 17 años, y el 9% de la población entre 18 y 29 años había recibido - en ese año - instrucción en los niveles secundario y superior respectivamente. Y, basándose en las tendencias observadas durante los dos últimos decenios, que muestran un paulatino incremento en las tasas anuales de crecimiento, algunas estimaciones recientes prevén que, hacia 1985, se habrán alcanzado en la región tasas de escolaridad del 90% para la educación primaria; 75% para la educación media y 16% para la educación superior 9/.

Se observa de este modo, que la expansión cada vez más acelerada de la matrícula y el crecimiento diferencial de cada nivel (aún sin haber logrado niveles óptimos de escolarización en el primario), constituyen las características básicas del crecimiento en la matrícula durante los últimos años.

Durante los decenios de 1950 y 1960 la región creció a un ritmo aceptable, registrándose tasas de incremento anual en el PIB que oscilan entre 5,1% para 1950-1960; 4,8% para 1960-1965; y 5,9% para 1965-1970. Durante el presente decenio el fuerte incremento de precios registrado en las materias primas básicas, particularmente hacia 1973, favoreció a determinados países de la región, que presentan así una imagen de crecimiento dinámico en contraposición a la mayoría de los países que vieron retardado su proceso de desarrollo.

Por ejemplo, Brasil, Ecuador y República Dominicana registran tasas de crecimiento para el PIB superiores al 8% (entre 1970 y 1974) e incrementos sustanciales en el poder de compra de sus exportaciones. Sin embargo, hacia 1975 América Latina experimentó "con riesgo y amplitud considerables las consecuencias del restringido dinamismo de las actividades productivas y del comercio exterior de las naciones centrales" 10/. Se señala así la vulnerabilidad de las economías latinoamericanas frente a la coyuntura internacional. Es ésta una constante que, aún tomando en cuenta las peculiaridades de cada país, se refleja en cada uno de ellos y caracteriza el modo de inserción de América Latina dentro del proceso de producción y acumulación internacionales 11/. La desagregación del conjunto de países, y el análisis particular de la evolución económica de cada uno de ellos

9/ Banco Interamericano de Desarrollo, Cuadros estadísticos y gráficos sobre el financiamiento de la educación en América Latina, Washington, 1976.

10/ CEPAL, Estudio económico de América Latina, 1975, Nueva York, 1976, pág. 35.

11/ CEPAL, Estudio económico de América Latina, 1965, Nueva York, 1966, pág. 3.

Cuadro 1. América Latina: Porcentaje de analfabetos en la población de 15 y más años, 1950, 1960, 1970

País	1950 <u>a/</u>	1960 <u>b/</u>	1970 <u>b/</u>
Argentina	13,6	8,6	7,4
Barbados	...	1,8	...
Bolivia	67,2	...	...
Brasil	50,6	39,4	33,6
Colombia	37,6	27,1	25,5 <u>c/</u>
Costa Rica	20,6	15,6	10,4
Cuba	...	...	...
Chile	20,0	16,4	11,7
Ecuador	44,2	32,5	...
El Salvador	60,6	51,0	43,1
Guatemala	69,8	62,0	53,8
Guyana	...	12,9	...
Haití	89,5	...	...
Honduras	65,0	52,7	...
Jamaica	...	18,1	...
México	43,0	34,6	25,8
Nicaragua	61,6	50,4	42,1
Panamá	30,0	23,3	21,7
Paraguay	34,1	25,4	19,8
Perú	42,0	38,9	27,2
República Dominicana	61,4	35,5	33,1
Trinidad y Tabago	...	11,3	...
Uruguay	15,0	9,5	8,7 <u>d/</u>
Venezuela	48,9	34,8	24,1 <u>e/</u>
<u>América Latina</u>	...	32,4 <u>f/</u>	26,7 <u>g/</u>

Fuente: a/ Boletín estadístico de América Latina, CEPAL, Santiago de Chile, 1966. b/ Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina, CEPAL, Santiago de Chile, 1976. c/ Encuesta de hogares, muestra 1970, población 10 años y más. d/ Estimación propia. e/ Incluye la población cuya condición alfabeto no fue registrada. f/ Excluye Bolivia, Cuba, Haití y países de habla inglesa del Caribe. g/ Incluye Argentina, Brasil, Chile, El Salvador, México, Nicaragua, Panamá, Venezuela, Guatemala y República Dominicana.

entre 1950 y 1975 (véase cuadro 3) indican la existencia de fluctuaciones amplias en el ritmo de crecimiento anual.

Una comparación de las diferencias registradas entre años contiguos, daría, indudablemente, al análisis una mayor sensibilidad (véase el cuadro 13 sobre la Argentina); de todos modos, se considera que la presente comparación de los cambios ocurridos entre períodos seleccionados es suficientemente clara y



Cuadro 2. América Latina: Tasa de escolaridad e incremento de la matrícula en los diversos niveles del sistema educativo, 1960 y 1974

País	Prescolar	Enseñanza primaria		Enseñanza secundaria		Enseñanza superior		Aumento porcentual neto 1960-1974				
	Matrícula como porcentaje de la población de 5 años de edad	Matrícula de 1 <sup>o</sup> a 6 <sup>o</sup> año de enseñanza primaria como porcentaje de la población de 6 a 12 años de edad	Matrícula de 7 <sup>o</sup> a 12 <sup>o</sup> año de enseñanza secundaria como porcentaje de la población de 13 a 19 años de edad	Matrícula de 13 <sup>o</sup> año y cursos superiores como porcentaje de la población de 20 a 24 años de edad	Enseñanza preescolar	Enseñanza primaria	Enseñanza secundaria	Enseñanza superior				
	1974	1960 1974	1960 1974	1960 1974								
Argentina	60,5 <sub>a/</sub>	98,3 100,7 <sub>a/</sub>	27,0 47,8 <sub>a/</sub>	11,3 22,0 <sub>a/</sub>	241,8 <sub>b/</sub>	23,1 <sub>b/</sub>	95,7 <sub>b/</sub>	134,4 <sub>b/</sub>				
Bolivia	...	53,8 79,5 <sub>c/</sub>	9,9 12,5 <sub>c/</sub>	3,6 6,4 <sub>d/</sub>	...	120,5 <sub>e/</sub>	131,9 <sub>e/</sub>	150,5 <sub>b/</sub>				
Brasil	15,9 <sub>c/</sub>	59,7 91,4 <sub>c/</sub>	9,5 16,6 <sub>c/</sub>	1,5 8,3 <sub>a/</sub>	98,3 <sub>e/</sub>	145,7 <sub>e/</sub>	10,4 <sub>e/</sub>	707,0 <sub>b/</sub>				
Colombia	9,7 <sub>j/</sub>	54,8 80,3 <sub>j/</sub>	10,2 17,0 <sub>j/</sub>	1,7 7,1 <sub>j/</sub>	85,5	130,9	450,5	595,1				
Costa Rica	23,5 <sub>c/</sub>	81,9 100,0 <sub>c/</sub>	16,2 31,8 <sub>c/</sub>	4,8 12,5 <sub>c/</sub>	159,4 <sub>e/</sub>	89,0 <sub>e/</sub>	260,6 <sub>e/</sub>	344,4 <sub>e/</sub>				
Cuba	53,7 <sub>d/</sub>	94,5 107,5 <sub>c/</sub>	12,3 23,7 <sub>d/</sub>	3,3 4,2 <sub>d/</sub>	21,4 <sub>g/</sub>	48,6 <sub>g/</sub>	75,6 <sub>g/</sub>	30,0 <sub>g/</sub>				
Chile	29,9 <sub>a/</sub>	88,7 102,8 <sub>a/</sub>	21,5 49,3 <sub>a/</sub>	4,0 17,8 <sub>a/</sub>	170,9 <sub>b/</sub>	97,9 <sub>b/</sub>	95,2 <sub>b/</sub>	550,2 <sub>b/</sub>				
Ecuador	7,0 <sub>d/</sub>	72,6 84,7 <sub>h/</sub>	10,6 25,5 <sub>h/</sub>	2,6 7,6 <sub>h/</sub>	17,5 <sub>g/</sub>	77,4 <sub>i/</sub>	260,6 <sub>i/</sub>	327,3 <sub>i/</sub>				
El Salvador	20,8 <sub>c/</sub>	66,7 74,5 <sub>c/</sub>	9,6 17,2 <sub>c/</sub>	1,1 6,3 <sub>c/</sub>	101,1 <sub>e/</sub>	73,9 <sub>e/</sub>	192,5 <sub>e/</sub>	736,1 <sub>e/</sub>				
Guatemala	13,2 <sub>c/</sub>	39,9 53,8 <sub>c/</sub>	4,8 10,4 <sub>c/</sub>	1,6 3,7 <sub>j/</sub>	26,2 <sub>e/</sub>	96,0 <sub>e/</sub>	202,9 <sub>e/</sub>	232,6 <sub>i/</sub>				
Haití	...	30,8 30,6 <sub>d/</sub>	3,2 4,5 <sub>d/</sub>	0,5 0,3 <sub>d/</sub>	...	21,8 <sub>i/</sub>	75,8 <sub>i/</sub>	-16,5 <sub>i/</sub>				
Honduras	11,7 <sub>c/</sub>	56,9 77,7 <sub>c/</sub>	5,7 12,5 <sub>c/</sub>	1,1 3,1 <sub>c/</sub>	290,2 <sub>g/</sub>	100,9 <sub>e/</sub>	229,3 <sub>c/</sub>	333,6 <sub>e/</sub>				
México	23,4 <sub>c/</sub>	70,1 94,5 <sub>c/</sub>	10,0 17,7 <sub>c/</sub>	2,6 6,8 <sub>c/</sub>	77,9 <sub>e/</sub>	108,7 <sub>e/</sub>	191,3 <sub>e/</sub>	295,0 <sub>e/</sub>				
Nicaragua	12,1 <sub>a/</sub>	48,7 71,1 <sub>a/</sub>	5,4 17,9 <sub>a/</sub>	1,2 5,4 <sub>a/</sub>	-56,1 <sub>b/</sub>	120,4 <sub>b/</sub>	455,8 <sub>b/</sub>	551,0 <sub>b/</sub>				
Panamá	23,4	80,5 108,1	25,0 49,8	4,6 17,1	248,7	108,7	221,6	503,0				
Paraguay	2,0 <sub>a/</sub>	84,7 87,9 <sub>a/</sub>	9,4 16,5 <sub>a/</sub>	2,3 5,7 <sub>a/</sub>	109,7 <sub>b/</sub>	49,7 <sub>b/</sub>	177,0 <sub>b/</sub>	279,6 <sub>b/</sub>				
Perú	18,4 <sub>d/</sub>	72,5 111,9 <sub>j/</sub>	13,5 34,6 <sub>h/</sub>	3,6 11,0 <sub>d/</sub>	135,1 <sub>g/</sub>	107,4 <sub>i/</sub>	264,7 <sub>i/</sub>	340,3 <sub>i/</sub>				
Rep. Dominicana	7,5 <sub>c/</sub>	82,0 87,1 <sub>c/</sub>	11,6 19,5 <sub>c/</sub>	1,5 5,8 <sub>c/</sub>	156,5 <sub>e/</sub>	65,0 <sub>e/</sub>	189,2 <sub>e/</sub>	538,1 <sub>c/</sub>				
Uruguay	40,9 <sub>d/</sub>	93,8 98,9 <sub>d/</sub>	32,5 47,6 <sub>d/</sub>	7,7 12,5 <sub>d/</sub>	-20,9 <sub>b/</sub>	10,4 <sub>b/</sub>	87,5 <sub>e/</sub>	67,5 <sub>e/</sub>				
Venezuela	25,6 <sub>a/</sub>	83,5 81,2 <sub>a/</sub>	17,7 30,7 <sub>a/</sub>	4,3 14,2 <sub>a/</sub>	343,0 <sub>b/</sub>	57,3 <sub>b/</sub>	223,4 <sub>b/</sub>	417,1 <sub>b/</sub>				

Fuente: UNESCO-OREU: Estadísticas 1. Informaciones estadísticas, octubre 1974.

a/ 1973

b/ 1960-1973

c/ 1972

d/ 1970

e/ 1960-1972

f/ El primer ciclo de la enseñanza secundaria se incluye en la primaria.

g/ 1960-1970

h/ 1971

i/ 1960-1971

j/ Estimaciones.

Cuadro 3. América Latina: Tasa anual de crecimiento del PIB  
por períodos seleccionados  
(porcentajes)

País	1950-1960	1960-1965	1965-1970	1970-1974	1974-1975
Argentina	3,1	4,4	4,1	3,2	-1,4
Bolivia	0,4	4,8	6,3	5,3	6,8
Brasil	6,8	4,5	7,5	9,0	4,0
Colombia	4,6	4,6	5,7	6,3	4,8
Costa Rica	7,1	6,5	7,0	6,0	2,6
Chile	4,0	5,0	3,8	-1,6	-14,7
Ecuador	5,0	5,4	5,2	8,0	8,0
El Salvador	4,7	6,8	4,4	4,8	3,4
Guatemala	3,8	5,2	5,7	5,4	2,2
Haití	1,9	-0,6	1,8	4,5	3,5
Honduras	3,5	5,2	4,1	2,5	0,0
México	5,8	7,1	6,9	5,6	3,9
Nicaragua	5,2	10,2	4,2	4,4	1,0
Panamá	4,9	8,3	7,4	5,5	3,3
Paraguay	2,7	5,0	4,1	6,7	8,0
Perú	5,3	6,5	4,3	5,7	4,0
Rep. Dominicana	5,7	2,6	7,8	9,8	6,2
Uruguay	2,1	0,8	2,3	0,4	3,6
Venezuela	7,7	7,3	4,5	4,7	6,6
<u>América Latina</u>	5,1	4,8	6,0	5,9	2,7

Fuente: CEPAL, Indicadores del Desarrollo Económico y Social en América Latina, Cuadernos de la CEPAL, Santiago de Chile, 1976.

confirma la existencia de marcadas fluctuaciones periódicas de la actividad económica dentro de cada país. Considerando las tasas anuales medias de crecimiento entre 1960-1965 y 1970-1974, diez países experimentaron una reducción en su ritmo de crecimiento. De éstos, cuatro habían registrado durante el quinquenio anterior la tendencia opuesta. Si por el contrario se observan los nueve países que entre 1970-1974 crecieron más rápidamente que en el quinquenio anterior, se comprueba que sólo cuatro de ellos habían igualmente acelerado su crecimiento durante 1960-1965, mientras que los cinco restantes presentaron la tendencia opuesta.

La evolución del gasto educativo, medida como proporción del PIB o, alternativamente, por su tasa autónoma de crecimiento, registra asimismo profundas variaciones cíclicas susceptibles de ser observadas cuando el análisis cubre un período suficientemente prolongado. Por ejemplo, un número importante de países latinoamericanos cuenta en la actualidad con información que permite extender dicho período a veinticinco años (1950-1974). A lo largo del mismo, el gasto educativo presenta marcadas oscilaciones periódicas que, no obstante, se suceden hasta 1970 dentro de una tendencia general a la expansión de los recursos asignados

al desarrollo educativo. Este hecho resulta quizás más evidente cuando se utiliza como indicador la relación G/P (gasto en educación como proporción del PIB). La aparente claridad del mismo explica la difusión de su uso, en particular durante el decenio pasado.

Si bien durante el actual decenio la expansión de la matrícula (véase el cuadro 2) presenta la misma o mayor vitalidad que en años anteriores, a partir de 1970 la proporción de recursos apropiados por el sector educación no mantiene la tasa de incremento registrada en el decenio anterior en un número creciente de países. Este fenómeno, que hasta 1973 alcanza a Brasil, Ecuador, Guatemala, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, parece extenderse con posterioridad a Argentina, Chile y Perú. Con éstos, sumarían diez los países que en la actualidad ofrecen signos de agotamiento en la estrategia de sostener el crecimiento educativo asignándole proporciones crecientes del producto. Sólo Colombia, Costa Rica, México y Perú parecían adherir aún a dicha estrategia hacia el fin del período analizado.

Por otra parte, y con independencia de las distancias relativas entre países, durante los dos últimos años el panorama de la región, es el de una paulatina polarización entre países según su posición en el comercio internacional. Algunos de ellos (poseedores de materias primas valorizadas), mantienen altas tasas de crecimiento, mientras que el resto presentan una tendencia hacia el estancamiento en su nivel de actividad económica, particularmente notoria a partir de 1975.

Como conclusión cabe distinguir dos fenómenos diferentes:

a) La mayoría de los países presentan fluctuaciones periódicas en la proporción de recursos asignados a educación en relación al PIB, y las mismas se dan dentro de una tendencia general al crecimiento; y

b) Con posterioridad a 1970, dicha tendencia se desdibuja, haciéndose difícil establecer un panorama regional a base de este indicador.

El empleo de la relación G/P (Gasto en educación formal sobre Producto Interno Bruto), presenta serias deficiencias como indicador de la evolución financiera de la educación.

Para interpretar con cierta precisión el significado de las variaciones cíclicas que afectan la proporción del PIB asignado a educación, debe señalarse que no todo incremento significa necesariamente una mejora en el nivel real del gasto educativo. Más aún, en aquellos casos donde realmente significa una mejora, resulta difícil cuantificarla con exactitud. Finalmente, cabe recordar que el carácter cíclico de la actividad económica califica el significado del indicador a largo plazo. En condiciones de rápida expansión del PIB, una participación constante del gasto educativo (por ejemplo, en El Salvador), implica un crecimiento inducido de los recursos destinados a educación que varía en función del crecimiento del PIB. Por lo contrario, el cómputo de relaciones crecientes entre gasto educativo y PIB no indica necesariamente que el sistema educativo esté absorbiendo más recursos reales. Así, por ejemplo, en los períodos de desaceleración económica, un incremento en la relación gasto educativo/PIB apenas puede ser suficiente para contrarrestar la mengua en el ritmo de actividad económica, de donde resulta un crecimiento nulo del gasto educativo.

Cuadro 4. América Latina: Presupuesto educativo como porcentaje del PIB

País	1951	1954	1960	1965	1970	1973
Argentina	1,5	2,3	2,0	3,0	1,9	2,3
Bolivia	...	...	1,6	2,6	3,1 <sup>a/</sup>	...
Brasil	1,3	1,8	2,3	2,9	3,3	2,9
Colombia	0,5	1,2	2,5 <sup>b/</sup>	2,3	1,5	2,0
Costa Rica	...	...	4,2	5,2	5,4	5,7
Chile	2,7	...	2,7	3,6	4,5 <sup>g/</sup>	6,4 <sup>h/</sup>
Ecuador	...	1,4 <sup>e/</sup>	2,6	3,0	4,5	3,5
El Salvador	...	...	2,7	2,8	2,8	3,6
Guatemala	0,3	1,3	1,6	2,0	2,2	1,7
Haití	...	1,4	1,4 <sup>b/</sup>	...	...	...
Honduras	0,9	1,0	2,1	2,8	3,1	3,1
México	0,8	0,8	1,3	1,9	2,5	3,0
Nicaragua	...	1,0	1,5	1,8	2,1	2,2
Panamá	3,5	3,3 <sup>f/</sup>	3,6	4,2	5,2	5,3
Paraguay	...	1,0 <sup>f/</sup>	1,3	1,7 <sup>c/</sup>	2,2	1,8
Perú	2,0	1,6	2,7	5,0	3,9	4,3
Rep. Dominicana	...	...	2,6	2,6	2,8	2,4
Uruguay	...	...	2,6	3,7	3,7	3,6
Venezuela	...	1,7	3,7 <sup>d/</sup>	4,0	5,5	4,7

Fuente: Para 1950, UNESCO, La situación educativa en América Latina, 1960, pag. 253-258. Para 1960, UNESCO, Statistical Yearbook, 1970. Para 1965 y 1970, Oficina Regional de UNESCO, Estadísticas educacionales de América Latina y la región del Caribe, Santiago de Chile, enero de 1976.

a/ 1969

b/ 1961

c/ 1964

d/ 1959

e/ 1953

f/ 1955

g/ 1969

h/ 1972

Finalmente, y como tendencia histórica - considerando los últimos veinticinco años - surge la hipótesis de una paulatina pérdida de vitalidad en el crecimiento del gasto educativo en la región. Los datos agregados, aún admitiendo la disparidad de situaciones existentes en cada país, y la precariedad de la información utilizada, muestran en este sentido una tendencia muy clara al estancamiento (véase cuadro 5).

Cuadro 5. América Latina: Tasa anual de crecimiento del PIB y el gasto educativo, 1950-1973

(porcentajes)

Períodos	PIB (1)	Gasto Educativo (2)	Relación (2)/(1)
1950-54	5,1	18,4	3,6
1954-60	5,1	11,5	2,1
1960-65	4,8	10,6	2,2
1965-70	4,5	6,7	1,5
1970-73	5,4	5,3	1,0

Fuente: Elaborado a base de los cuadros 3 y 6.

Entre 1950 y 1954 el gasto educativo regional creció 3,6 veces más rápido que el PIB; en el período siguiente, 1954-1960, la relación había disminuído a 2,1, y, hacia fines del decenio pasado, su valor había descendido a 1,5 (1965-1970). A comienzos de la presente década, ambas magnitudes crecían a una tasa similar. Como conclusión, y si bien se carece de datos con posterioridad a 1973, la tendencia observada es elocuente: América Latina disminuye cada año su esfuerzo educativo como proporción del producto nacional. Durante 1974 es probable que la desaceleración observada en el gasto educativo haya sido compensada por la importante alza registrada en el PIB ( 7% con relación a 1973). Sin embargo, hacia 1975 los síntomas del estancamiento se vieron agravados ante la súbita baja registrada en la tasa de expansión del PIB ( 2,6% con relación a 1974).

La construcción de un indicador directo (por ejemplo, la tasa de crecimiento del gasto educativo), no ha sido, sin embargo, utilizada con frecuencia en los análisis regionales a largo plazo, posiblemente debido a las dificultades que surgen de la estimación de series extensas en un gran número de países. Reconociendo las limitaciones metodológicas de la información disponible, en este trabajo se presenta una estimación de la tasa de crecimiento del gasto educativo para la mayoría de los países de la región a partir de 1950. Se pretende destacar así en primer término la importancia que reviste la consideración independiente de las fluctuaciones periódicas que afectan a las series del PIB o las de gasto educativo, subrayando asimismo que los análisis a corto plazo, o basados en el cálculo de tasas promedio de crecimiento, ignoran la existencia de los ciclos y, por lo tanto, no contienen previsiones realistas, lo que les impide anticipar los mismos o paliar sus efectos a través del proceso de planificación económico-financiera.

La situación del gasto educativo por países refleja grandes disparidades. El cuadro 6 muestra su tasa anual de crecimiento para diez y nueve países de

América Latina. Esta información sólo reviste carácter indicativo, y sólo persigue el propósito de subrayar la existencia de fluctuaciones cíclicas que afectan la tendencia del gasto educativo.

La evolución del gasto educativo en la región presenta las siguientes características: a) Una tendencia (de carácter regional) a uniformar la tasa de crecimiento del gasto educativo con la del PIB; b) Una evolución fluctuante del gasto educativo en cada país. Sólo dos de ellos (Guatemala y México) sobre un total de diez y nueve, parecen alejarse de esta característica; c) Un descenso en las tasas anuales de crecimiento entre 1970-1973 y 1950-1954. Sobre nueve países, cuya comparación pudo efectuarse, seis presentan esta característica (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala y Honduras) y sólo tres han acelerado la tasa de crecimiento de los recursos educativos (México, Panamá y Perú).

La descripción efectuada de la evolución del gasto educativo en América Latina durante los últimos veinticinco años indica la necesidad de reflexionar sobre el significado de las tres características observadas.

La primera es verificable entre 1950 y 1974 para todos los subperíodos analizados, y contrasta (por lo menos cuando se considera el total de la región) con la afirmación popular de que "el gasto educativo crece más rápidamente que el producto". Esta afirmación no carece de valor; pero debe ser relativizada en función de tiempo y lugar. Por ejemplo, en Argentina el PIB creció entre 1965 y 1970, un 4,1% anual, y el gasto educativo decreció, término medio, un 5,1% anual. En Paraguay el PIB creció en 1970-1973 un 8% anual y el gasto educativo permaneció estable. De este modo, la situación en cada país requiere un análisis particular a través del cual la asignación de recursos para la educación podrá ser interpretada en función de las distintas estrategias de crecimiento adoptadas en cada ocasión.

En relación con la segunda, las fluctuaciones cíclicas que afectan la evolución de las principales variables socioeconómicas, sólo pueden ser percibidas cuando el análisis abarca un período extenso. A través del período de veinticinco años para el cual se pudo sistematizar información, resulta posible determinar la existencia de crisis periódicas que afectan el desarrollo económico en general, la estructura fiscal en particular, y, como consecuencia de ello, las estrategias adoptadas con relación al financiamiento de la educación.

Dichas estrategias afectan también de manera diferente, según se trate de un período de expansión o de contracción, la distribución de fondos públicos entre la escuela pública y los subsidios a la escuela privada. Asimismo, la distribución por niveles educativos puede verse afectada, ya que la prioridad de ciertos programas (por ejemplo, la educación de adultos en el nivel primario, programas de reentrenamiento técnico en el nivel medio para desempleados, o expansión de ciertas carreras universitarias) se modifica según la fase del ciclo en que se encuentra un país.

Cuadro 6. América Latina: Tasa anual de crecimiento del gasto educativo por períodos seleccionados  
(millones de dólares y porcentajes)

País	1970 Gasto público (monto)	1950-1954	1954-1960	1960-1965	1965-1970	1970-1973 (porcentajes)
Argentina	842,0	14,7	0,7	13,5	-5,1	9,9
Bolivia	36,6	...	...	15,4	11,1	...
Brasil	1 186,4	15,8	8,9	12,6	10,3	4,4
Colombia	171,9	30,2	16,2	2,9	-2,9	17,0
Costa Rica	60,4	...	...	11,2	7,8	2,5
Chile	443,5	4,0	4,0	11,3	6,0	10,7
Ecuador	64,1a/	...	14,7	3,1	8,7	0,6
El Salvador	36,9	...	...	7,6	4,4	13,9
Guatemala	38,1a/	71,1	7,4	10,0	7,7	-4,1
Haití	6,4	...	1,9	...	...	...
Honduras	22,4	6,3	17,1	11,4	6,3	0,0
México	837,4	5,8	14,7	15,6	12,9	12,2
Nicaragua	22,1	...	12,6	14,3	7,5	5,0
Panamá	48,1	3,7	6,7	11,7	12,0	5,8
Paraguay	12,5	...	8,2	10,6	9,6	-0,2
Perú	258,4	-0,4	14,9	20,4	0,6	9,2
Dominicana	45,8	...	...	2,6	9,4	4,3
Uruguay	88,2	...	...	8,2	2,2	0,0
Venezuela	473,8	...	25,8	8,7	11,4	-0,7
<u>América Latina</u>	4 694,7	18,4	11,5	10,6	6,7	5,3

Fuente: Estimado en forma indirecta a base de datos del Statistical Year-book de UNESCO.

a/ Sólo gobierno central.

Cálculo: Se conoce  $G/P$  (del cuadro 4); y  $\frac{P_t}{P_o}$  (del cuadro 3);

a base del cuadro 4 se calculó  $\frac{(G/P)_t}{(G/P)_o} = A$

puesto que  $A = (G_t / G_o) \cdot 1/P_o / P_t$ ; de donde  $\frac{G_t}{G_o} = A \cdot \frac{P_t}{P_o}$

Dado que  $\frac{P_t}{P_o}$  en el cuadro 3 está expresado como tasa promedio anual, será

$$\frac{P_5}{P_o} = (1 + i)^5$$





## II. LA TEORIA ECONOMICA Y LOS PROGRESOS RECIENTES EN EL ANALISIS FINANCIERO DE LA EDUCACION.

Hasta el presente, las discusiones sobre los efectos económicos de la educación (atribuibles a la elección de estrategias alternativas de financiamiento educativo), ofrecen como marco conceptual la 'teoría del capital humano, y dentro de ésta, el problema de los ciclos económicos ha permanecido por largo tiempo al margen del interés de los investigadores. Sin embargo, la posibilidad de una crisis fiscal cuyo efecto se traslade hacia el sector educativo, ha demostrado la necesidad de evaluar la evolución del gasto educativo dentro de un marco conceptual a largo plazo que permita analizar la incidencia de las oscilaciones de la actividad económica sobre las erogaciones en educación. En efecto, el gasto público en educación (canalizado a través de la escuela pública o del subsidio a la educación privada), constituye la principal fuente de acumulación de capital humano, y si se considera la existencia de oscilaciones en el gasto educativo, su ritmo de acumulación sufrirá variaciones que afectarán la relación entre capital físico y capital humano en la economía. La importancia que reviste este hecho (particularmente por su influencia sobre la futura distribución de la riqueza, de los ingresos, y de sus efectos consiguientes sobre el empleo), invita a rever en qué medida los enfoques utilizados tradicionalmente para plantear los problemas del financiamiento de la educación podrían adaptarse para el estudio de la relación entre fluctuaciones cíclicas y el financiamiento de la educación. En esta parte del trabajo se intenta, aunque sólo en forma sumaria, tal revisión.

La 'teoría del capital humano' (cuya formulación sistemática, según Mark Blaug, es atribuible a T.W. Schultz y Gary Becker) <sup>12/</sup> presupone que la educación adquirida por los individuos ofrece a éstos un rédito que se expresa por un salario diferencial de los más educados en relación con los menos educados. En condiciones de competencia pura, el salario diferencial refleja diferencias en productividad, atribuibles - según dicha teoría - a diferencias en el nivel educativo. De este modo, la educación se considera una inversión productiva, una inversión que consiste en perfeccionar las características productivas de la persona. Cada individuo, en la medida en que estime posible apropiarse del rédito que devenga la educación, tomará la decisión racional de 'invertir', es decir de sufragar los costos que significa la adquisición de más educación.

Los mismos autores reconocen las limitaciones que el supuesto de competencia pura impone a su teoría, lo que dificulta la verificación empírica de sus principales postulados. En este sentido, se ha podido observar que: a) el mercado de empleo presenta una serie de imperfecciones que oscurecen el significado de la relación entre educación y los elementos diferenciales de ingreso observables; y b) existen imperfecciones en el mercado de capitales que impiden un igual acceso de todos los individuos a los fondos necesarios para educarse.

---

<sup>12/</sup> Véase Mark Blaug, "The Empirical Status of Human Capital Theory", en The Journal of Economic Literature. Vol. XIV (3), setiembre de 1976, quien allí se refiere al suplemento de 1962 del Journal of Political Economy editado por T.W. Schultz y al libro de Gary Becker, Human Capital, a theoretical and empirical analysis, with special reference to education, New York, National Bureau of Economic Research, distributed by Columbia University Press, 1964.

Para eliminar estas imperfecciones que impiden la igualdad de oportunidades educativas en la población, la 'teoría del capital humano' justifica la acción financiera del Estado en la prestación del servicio educativo; de este modo aplica conceptos derivados de la moderna 'teoría de las finanzas públicas'. Como es sabido esta última admite por lo menos cuatro causales que justifican la intervención del Estado en la economía: la necesidad de mejorar la distribución de ingresos; de mejorar la asignación de recursos; de garantizar la estabilidad económica; y de promover el desarrollo económico <sup>13/</sup>. Para llevar a cabo su acción reguladora, el Estado cuenta con la posibilidad de obtener modificaciones legislativas; elaborar planes indicativos que incentiven al sector privado en determinada dirección; o intervenir directamente a través de la política de recursos y gastos, alternado deliberadamente la composición del cuadro tributario y la composición de las erogaciones. En resumen, el gasto público en educación constituye un importante elemento que afecta tanto el área de 'asignación de recursos', como el área de 'distribución de ingresos'; y precisamente, reconociendo esto, la 'teoría del capital humano' ha desarrollado un importante capítulo destinado al tratamiento de los problemas financieros de la educación.

En esta nueva y ampliada perspectiva del capital humano, predominan tres enfoques para el análisis del gasto público en materia de educación: a) las técnicas de programación presupuestaria, incorporadas para incrementar la eficiencia en el proceso de toma de decisiones en la asignación de recursos; b) la función de producción, originalmente diseñada para estudiar problemas de eficiencia en la asignación de recursos dentro del sistema educativo, y ampliada posteriormente para discriminar los efectos directos e indirectos de la educación formal sobre el producto escolar; y c) los estudios tendientes a identificar la incidencia de la política impositiva y del gasto educativo por grupos sociales (definidos según el nivel de ingreso disponible), para conocer los efectos redistributivos netos del gasto educativo.

#### La programación presupuestaria en educación

El presupuesto por programa fue concebido para facilitar la evaluación de los objetivos esperados y contribuir al logro de una mayor eficiencia en el proceso de toma de decisiones <sup>14/</sup>.

La introducción de la programación presupuestaria en el sector educación responde a los mismos objetivos antes señalados, aunque su elaboración se ve dificultada por la complejidad de los fines y metas que se pretenden alcanzar a través de la acción educativa. En primer término, resulta difícil delimitar el

---

<sup>13/</sup> Richard A. Musgrave, La teoría de la hacienda pública, traducción del inglés por José María Lozano Iruete, Madrid, Aguilar, 1969.

<sup>14/</sup> Véase Gonzalo Martner, Planificación y presupuesto por programas, Siglo XXI, textos del ILPES, México, 1967; R. Cibotti y E. Sierra, El sector público en la planificación del desarrollo, Siglo XXI, textos del ILPES, México, 1970; C. Schultze, The Politics and Economics of Public Spending, Brookings Institution, Washington, 1968; J. Dewey, The Public and its Problems Holt and Company, New York, [c.1927].

ámbito que abarca el sector educación 15/. ¿Se planificará sólo el sistema formal? ¿Qué se incluiría como sistema informal? ¿Tiene sentido dividir el proceso educativo en dos sistemas?. Contestar estas preguntas no resulta sencillo, pues la conformación actual de los sistemas educativos responde a un proceso aluvional, a través del cual se le fueron agregando sucesivamente nuevas dimensiones. Por el contrario, hablar de planificación implica poseer una lógica, un hilo conductor que permita estructurar el crecimiento educativo de manera racional. Todo esto lleva a considerar el segundo problema, que consiste en delimitar qué se entiende por estructuración racional en educación; de donde surge así la necesidad de diferenciar entre racionalidad de medios y racionalidad de fines. En general, la planificación educativa considera sólo la primera 16/. En tercer término, admitida la existencia de un vector de fines, se plantea la necesidad de crear un orden de prioridades para su cumplimiento y, lo que es más delicado aún, determinar en qué medida dicho ordenamiento es 'socialmente neutro', en el sentido que no brinde sino beneficios proporcionales a los grupos que detentan el poder. Alrededor del conjunto de problemas que todo esto plantea, y de las formas de encarar su solución, se genera habitualmente entre los planificadores, los políticos y las unidades ejecutoras dentro del plan, una serie de desinteligencias que deteriora las posibilidades de estructurar un efectivo control del proceso de planificación. De este modo, el análisis de costo-efectividad, que constituye una de las herramientas clave dentro de la planificación, fracasa en su intento de percibir y ayudar a corregir las ineficiencias existentes en la asignación de recursos.

Esta situación es juzgada como un problema de difícil solución por parte de los grupos que confiaban en la planificación financiera de la educación como medio para superar la existencia de desigualdades educativas en la población. En este sentido, una serie de trabajos recientes en los cuales se ha puesto de relieve la magnitud de los problemas porque atraviesa la planificación en general, ofrece conclusiones aplicables al sector educativo, y en ellos se afirma que, adoptando un punto de vista más amplio que el de 'racionalidad de medios', resulta posible percibir que la planificación presupuestaria la desarrollan sólo algunos grupos (que tradicionalmente han participado en las decisiones del Estado), y que utilizan la planificación de modo tal que les permita asegurar la continua preeminencia de los objetivos por ellos percibidos. De este modo, se seleccionan las opciones futuras, su orden de prioridad, y la amplitud de la participación de otros grupos, de tal manera que se consolide la presente estructura de poder en la sociedad 17/.

#### La función de producción y sus extensiones en educación

Este segundo enfoque refleja el interés demostrado por numerosos economistas

---

15/ L. Richmond, Education and Schooling, Methuen, Londres, 1975.

16/ Véase por ejemplo I. Scheffler, Reason and Teaching, Bobbs Merrill Co., Illinois, 1973, cap. 5.

17/ M. Faber y D. Seers, The Crisis in Planning, Sussex University Press, 1972; R. Cibotti y O.J. Bardeci, Un enfoque crítico de la planificación en América Latina, INST/59/68, ILPES, Santiago de Chile, 1972.

en diseñar una metodología que permita estudiar los problemas suscitados por la asignación de recursos dentro del sistema educativo. Para ello cada una de las unidades que prestan servicios educativos se asemeja a una firma, y el conjunto de éstas a una industria; y se intenta aplicar los postulados básicos de la 'teoría de la producción' para determinar la frontera de posibilidades de producción y discutir la mejor manera de alcanzarla 18/. Ahora bien, dicho intento tropieza con serias dificultades derivadas en gran medida de la situación atípica que caracteriza a la 'industria educativa', la que opera en un mercado dentro del cual no es posible determinar un precio para la 'producción'; tampoco existe consenso sobre cómo medir el producto; y resulta en extremo forzado equiparar el proceso de producción de conocimiento con un proceso ingenieril.

A pesar de ello, este tipo de análisis alcanzó gran difusión durante los últimos años. Quienes más lo defienden sostienen que, en general, y con anterioridad a la aparición de este método, el proceso de toma de decisiones en el área educativa se basaba en fórmulas de trabajo gobernadas por la intuición y ajenas a todo examen científico del proceso de asignación presupuestaria y distribución de recursos, como así también a los efectos de éstos sobre el producto escolar. Por lo tanto, la utilización de la función de producción se ofrece como una alternativa viable y perfectible para dotar de racionalidad al proceso de toma de decisiones.

En este sentido, la fuerza explicativa - y persuasiva - que esta herramienta posee, supera la mera descripción del proceso que ofrece la programación presupuestaria. Mientras que en esta última los fines se fijan arbitrariamente (por ejemplo, incrementar el gasto por alumno), la función de producción permite examinar cuál es la relación entre las variables en juego (por ejemplo, entre el gasto efectuado y el rendimiento escolar alcanzado) 19/.

Una de las posibilidades más inmediatas del método se vincula a su aplicación para desentrañar la contribución efectiva de la escuela a la igualación de oportunidades en la población. Así, un instrumento que nace para el estudio de problemas relativos a 'eficiencia' es desarrollado posteriormente como elemento importante para el tratamiento de los problemas de 'equidad'.

En efecto, al estudiar la mejor manera de asignar recursos para el logro de igual rendimiento escolar entre estudiantes de características socioeconómicas distintas, se observó en primer término la existencia de marcadas correlaciones entre ciertas combinaciones de factores y determinados caracteres

18/ Véase J.H.G. Olivera, La universidad como unidad de producción, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC., abril de 1965; S. Bowles, "Toward an educational production function", en W. Lee Hansen (ed.), Education, Income and Human Capital, National Bureau of Economic Research, New York, 1970.

19/ Este es básicamente el objeto que guía al informe Coleman, considerado como precursor en este tipo de enfoque. Véase J.S. Coleman et al., Equality of Educational Opportunity, United States Office of Education, Washington, D.C., 1966.

personales de los alumnos, lo que llevó a suponer que la función de producción debía ser conceptualmente extendida de modo tal que permitiera evaluar conjuntamente con la influencia de los factores internos (antes considerados), la influencia sobre el rendimiento escolar que ejercen el medio y la familia 20/.

En segundo término, el empleo de estas funciones de producción 'ampliadas' permitieron avanzar en el conocimiento de algunas de las interacciones entre educación e ingresos, controlando a la primera por el nivel económico y caracteres personales de los individuos. Así por ejemplo, se observó que personas de características socioeconómicas más elevadas (según cualquiera de las clasificaciones en uso), encuentran ocupación en los segmentos ocupacionales donde la inversión educativa posee mayor rendimiento, mientras que las pertenecientes a los estratos bajos, encuentran trabajo en segmentos del mercado que asignan un menor rendimiento a la inversión educativa. A este hecho debe agregarse que las personas de los estratos altos adquieren, como promedio, más años de educación que las de los estratos bajos.

La mayoría de los estudios tendientes a recomendar políticas redistributivas en el área educativa, han enfocado con preferencia el problema de la equidad en el logro del rendimiento escolar (igualdad de oportunidades educativas), cuando en realidad deberían tomar en cuenta conjuntamente con éste el problema de igualdad de oportunidades económicas, por lo menos con referencia a educación. Al respecto, en casi la totalidad de los países de América Latina, se observa una sustancial mejoría en el nivel educativo de la población económicamente activa entre 1950 y 1970 21/. La distribución de la educación también mejoró (los índices de Gini aplicados a las muestras censales de OMUECE para 1970 son inferiores a los de 1960 calculados basándose en la misma fuente). Sin embargo,

---

20/ En forma genérica, en este tipo de modelo se pretende establecer una relación formal entre los ingresos del trabajo (Y); la habilidad (A); los años de educación (E); el costo y calidad de la enseñanza (C) donde C es un vector formado por el título y la antigüedad de los docentes, la cantidad de material complementario utilizado, la construcción escolar, etc.; a estos factores escolares se agrega una variable que refleja el nivel socioeconómico de la familia ( $S_f$ ) y otra que representa las características del ambiente, amigos, etc. ( $S_o$ ). Estadísticamente se trata de probar que existe una relación lineal entre:

$$Y = b_0 + b_1 A + b_2 E + b_3 C + b_4 S_f + b_5 S_o; \text{ donde a su vez}$$

$$E = c_0 + c_1 A + c_2 C + c_3 S_f + c_4 S_o; \text{ y}$$

$$A = d_0 + d_1 C + d_2 S_f + d_4 S_o$$

Resolviendo este modelo recursivo puede obtenerse el efecto total (sobre el ingreso), directo e indirecto, si varía el gasto educativo medio por alumno. El coeficiente sería:  $b_3 + c_2 b_2 + d_1 b_1 + d_1 c_1 b_2$ ; véase por ejemplo Th. Ribich y J.L. Murphy, The Economic Returns to Increased Educational Spending, Reprint N° 141, Institute for Research on Poverty, Universidad de Wisconsin, Madison, 1975.

21/ Carlos Filgueira, "Expansión educacional y estratificación social en América Latina (1960-1970)", DEALC/4, Buenos Aires, 1977.

hacia 1970, América Latina enfrentaba una situación de desigualdad económica similar a la de diez años antes, la que no guarda relación alguna con el aparente mejoramiento de la situación educativa a través de la década 22/. Finalmente, cabe destacar que el uso de funciones de producción 'ampliadas', en la medida que estructuren un sistema de relaciones causales entre nivel socioeconómico, educación, ocupación e ingresos, permite percibir los escasos beneficios que están recibiendo de la educación los nuevos grupos favorecidos por la paulatina democratización en el acceso a la educación; y que el segundo de los problemas mencionados parece ser la explicación a la aparente contradicción que existe entre el mejoramiento educativo y la estable situación en materia de distribución del ingreso. En efecto, la existencia de mercados de trabajo segmentados (comprobada en varios países de la región 23/) concretados en función de arreglos institucionales no determina la inversión educativa sobre la base de su calidad, sino de ciertas características adscriptas de los individuos educados.

### Los efectos del gasto educativo en la distribución de ingresos

En los modernos tratados de finanzas públicas se admite la importancia de las políticas del Estado respecto del gasto como instrumento para la redistribución del ingreso 24/. En éstos se reconoce que, para proceder a una evaluación de los resultados esperados a través del manejo presupuestario, es preciso, en primer término, contar con una clara identificación de los usuarios de los servicios públicos.

En el caso de la educación se han realizado algunos estudios tendientes a individualizar quién paga sus costos y quién recibe sus beneficios. No obstante, subsiste aún una serie de dificultades teóricas para interpretar el concepto de incidencia en el gasto. Dicho concepto fue acuñado originalmente para el estudio de la distribución de la carga impositiva y para los que combinan el efecto de la incidencia impositiva con el de las erogaciones son de muy reciente data. En gran parte, la dificultad anotada se desprende de la que existe para contabilizar los beneficios del gasto educativo por niveles de ingreso de la

---

22/ M. Carnoy, Can Educational Policy Equalize Income Distribution in Latin America?, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1975.

23/ V. Tockman, Distribución del ingreso, tecnología y empleo, Cuadernos del ILPES, N° 23, Santiago, 1975; J. Velloso, Human Capital and Market Segmentation: An Analysis of the Distribution of Earnings in Brazil 1970, tesis presentada a la Universidad de Stanford, 1975; A. Toledo, Education, The Labour Market and the Distribution of Labour Income in Peru: 1961-1972, tesis presentada a la Universidad de Stanford, 1976.

24/ R.A. Musgrave y P.B. Musgrave, Public Finance in Theory and Practice, Mc. Graw Hill, Nueva York, 1973, cap. 5.

población 25/.

En América Latina se han hecho estudios acerca de la incidencia del gasto educativo en la distribución del ingreso para Colombia y para Chile 26/.

Tales estudios básicamente consisten en: a) la definición de grupos de población por tramo de ingreso y otras características adscriptas de interés en cada investigación particular; b) la estimación del monto de impuestos que cada grupo debe tributar; c) el cálculo de los beneficios a recibir por cada grupo de la población como consecuencia del gasto público que se estudia (por ejemplo, educación); d) la comparación de los beneficios recibidos con el monto de tributos abonados para determinar la incidencia neta del gasto.

El estudio para Colombia indica que el sistema educativo actúa como redistribuidor de ingresos desde los grupos de mayores ingresos hacia los de menores ingresos. Sin embargo, cuando se analiza el gasto educativo por nivel, sólo en el primario se advierte un fuerte efecto redistributivo parcialmente anulado por los efectos - de signo contrario - que derivan del gasto en los niveles medio y superior. En estos últimos, los grupos de población de mayores ingresos se benefician en desmedro de los niveles medio y bajo de la distribución de ingresos. Desde el ángulo regional, aparentemente la política de transferencias del gobierno nacional contribuye a la existencia de un efecto redistributivo a favor de los Departamentos más pobres.

Para Chile se realizó recientemente un intento similar, cuyos resultados son poco concluyentes, en gran parte por la falta de información adecuada. Para los autores sólo fue posible conceptualizar tres grupos sociales: aquéllos que tienen educación elemental, educación media y educación superior. Puesto que la metodología requiere la obtención de la carga impositiva de cada grupo considerado, se procedió a asignar a cada uno de ellos un ingreso promedio estimado; estimación que se realizó en función de los perfiles de ingreso de la población ocupada por nivel educativo a base de una encuesta de ocupación e ingresos para el Gran Santiago. Adoptando el mismo criterio, se procedió a estimar la carga impositiva correspondiente. Una vez asignados los gastos públicos en educación pública y privada a los tres niveles de ingreso considerados, el cálculo del efecto redistributivo neto surge de la comparación de carga impositiva y beneficios recibidos para cada grupo social considerado. Esto lleva a concluir que el grupo

---

25/ Este enfoque pretende evaluar los efectos redistributivos de la educación en el presente. Por esto se diferencia de manera fundamental del enfoque antes citado, por el cual se busca la evaluación de los efectos distributivos de la educación en el futuro. Una discusión sobre las diferencias entre ambos, y su influencia en la política de asignación de recursos (con énfasis en la enseñanza superior), aparece en Ronald, A. Wolk, Alternative Methods of Federal Funding for Higher Education, Carnegie Commission on the Future of Higher Education, [Berkeley, California], [1968 or 1969]. Para una explicación detallada de las dificultades que se encuentran en su aplicación, véase W.L. Hansen y B. Weisbrod, Benefits, Costs, and Finance of Public Higher Education, Markham Pub. Co., Chicago, 1969.

26/ J.P. Jallade, Public Expenditure on Education and Income Distribution in Colombia, The John Hopkins University Press, 1974. E. Schiefelbein y C. Clavel, Gastos en educación y redistribución del ingreso en Chile, 1976.

de menor educación promedio, recibe un monto absoluto mayor de subsidios, mientras que para el grupo definido por los individuos con nivel terciario de educación, el subsidio educacional resulta menor que el monto de los pagos impositivos efectuados por dicho grupo.

En realidad, hay una serie de dificultades para la interpretación de estos resultados. En primer término, la consideración de la carga impositiva directa no ofrece un indicio claro del grado de progresividad o regresividad que caracteriza al sistema educativo. Para el caso chileno en el trabajo comentado se aclara que los impuestos directos sólo representan el 10% de las rentas generales 27/. Otro tanto ocurre en Venezuela 28/; y como regla general puede afirmarse que en América Latina el peso de los impuestos directos sobre el total del financiamiento del sector público, es sustancialmente menor que en Estados Unidos y Europa Occidental 29/. Dado que el peso de la imposición indirecta recae más que proporcionalmente sobre los grupos de menores ingresos, es posible inferir que el subsidio recibido por dichos grupos sea menor al estimado originalmente por Schiefelbein y Clavel. Por otro lado, la definición de los grupos sociales en función de su educación, crea ciertos problemas metodológicos. Puede ser cierto que familias con nivel primario de educación reciban subsidio para la educación elemental de sus hijos, pero el subsidio a la educación elemental también alcanza a otros grupos sociales, y este hecho no surge claramente del trabajo mencionado.

En resumen, este tipo de estudio posee serias limitaciones metodológicas que dificultan su utilización directa con fines de política educativa.

Durante el decenio anterior, las estrategias basadas en la 'teoría del capital humano' gozaron de razonable fuerza explicativa, por lo menos en los países desarrollados donde se realizaron la mayoría de los trabajos empíricos tendientes a comprobar la validez de éstas. En consecuencia, numerosas recomendaciones de políticas educativas, particularmente las referidas al financiamiento de los servicios, respondieron en los países desarrollados a dicho sistema de

---

27/ E. Schiefelbein y C. Clavel, op. cit., pág. 2

28/ H. Gertel, Education and Income Distribution in Venezuela, 1974, mimeografiado.

29/ R.M. Bird y O. Oldman (eds.), Readings on Taxation in Developing Countries, Harvard Law School, International Tax Program, Cambridge, 1967; H. Hinrichs, A General Theory of Tax Structure Change During Economic Development, Harvard Law School, International Tax Program, Cambridge Mass., 1966.



hipótesis 30/.

Sin embargo, la persistencia de una aparente asincronía entre educación y evolución económica, y la controversia planteada entre distintos autores acerca de la validez de las evidencias empíricas sobre la contribución de la educación formal a la lucha contra la pobreza, ha llevado a cuestionar la fuerza explicativa de las hipótesis básicas sostenidas por la 'teoría del capital humano'. Quienes la cuestionan argumentan que, fundamentalmente, la expansión educativa responde a una decisión social y no individual 31/. Dicho de otro modo, el proceso de libre elección individual se ve relativizado frente a la existencia de una estructura institucional que restringe el rango de variación de las opciones abiertas a cada individuo a través de la acción del Estado. Por consiguiente, las estrategias adoptadas en materia de asignación presupuestaria a la educación se corresponden con las adoptadas, en forma más general, para adecuar las funciones del Estado a los requerimientos de la expansión de los mercados y la formación del capital en la economía. Así, resulta posible argumentar que, aparentemente, el valor explicativo de la 'teoría del capital humano' en su forma tradicional queda circunscripto, dentro de un marco histórico más general, sólo a aquellos períodos caracterizados por un crecimiento económico sostenido, tal como el de la postguerra en los países desarrollados; mientras que en los períodos de depresión, la función económica de la escuela aparece insatisfactoriamente explicada a través del marco teórico del capital humano.

Por ello, parece razonable proponer, como se verá en el siguiente subcapítulo, la estructuración de un marco de análisis más general que permita comprender la naturaleza de las fuerzas que, aún en épocas de depresión económica, impulsan al desarrollo educativo. La 'teoría de la crisis fiscal del Estado',

---

30/ La búsqueda de estrategias concretas sobre financiamiento de la educación pública dentro del marco del capital humano, se complica cuando la administración de la educación se efectúa por parte de diversos niveles de gobierno. Así, se proponen créditos impositivos, transferencias intergubernamentales y otros tipos de coordinación impositiva para garantizar al menos un nivel básico de gasto por alumno en cada jurisdicción, con cierta independencia de los recursos propios generados en la misma. Un variado y complejo sistema de becas, matrículas pagas y préstamos a graduados, se ha desarrollado en la literatura. Para eliminar las imperfecciones en el mercado de capital humano, se propone asimismo, la formación de un banco de préstamos para la igualación de oportunidades educativas. E. Cohn pasa revista a los fundamentos de las diversas propuestas teóricas, The Economics of Education, Ballenger Pub. Co., Cambridge, 1975, cap. 10.

31/ La tasa de rendimiento en la inversión educativa es interpretada como una tasa social puesto que individuos de distinto origen socioeconómico se enfrentan a distintas posibilidades de movilidad social por la existencia de mercados segmentados de trabajo; véanse, en este sentido, Ch. Baudelot y R. Establet La escuela capitalista, Siglo XXI, Ed., México, 1975; M. Carnoy, Schooling, Income, the Distribution of Income and Unemployment, Stanford University y Center for Economic Studies, Palo Alto, 1974.

recientemente presentada por varios autores 32/, se perfila entonces como marco de referencia para interpretar de una manera más comprensiva, la naturaleza de la actual crisis que envuelve a la educación.

---

32/ La 'teoría de la crisis fiscal del Estado', sostiene que los problemas financieros generados por el desfase entre la necesidad de expandir el gasto público y la imposibilidad de financiarlo, surge del carácter compensatorio de los servicios públicos y la imposibilidad de reducir el nivel de las prestaciones a riesgo de producir serias discrepancias dentro del sistema de las economías de mercado. Esta teoría fue expuesta por J.O' Connors en 1973, como respuesta a dos obras anteriores donde se discuten las funciones económicas del Estado: R. Miliband, El Estado en la sociedad capitalista, Siglo XXI, Ed., México, 4a. ed., 1972, y N. Poulantzas, Poder político y clases sociales en el estado capitalista, Siglo XXI, Ed., México, 1973.

### III. UNA PROPUESTA PARA EL ANALISIS FINANCIERO DE LA EDUCACION A LARGO PLAZO

#### Planteamiento del problema

La realidad de muchas sociedades donde la mejora sustancial del nivel educativo en la población no estuvo acompañada de mejoras correlativas en la distribución del ingreso, la riqueza o el poder, presenta un serio desafío a la fuerza explicativa que poseen las hipótesis basadas en la 'teoría del capital humano' 33/.

Particularmente en América Latina, la expansión educativa descansa en la acción del Estado más que en el incentivo individual; y se ve afectada por la continua estructuración y ruptura de las alianzas de grupos que comparten el poder en la sociedad. De este modo, el rendimiento privado de la inversión educativa es determinado institucionalmente.

Además, no hace mucho se ha argumentado que los beneficios privados de la educación se regulan a través del funcionamiento del mercado de empleo. Carnoy y otros autores han caracterizado al mercado de empleo por la existencia de segmentos, observando que en cada uno de ellos se generan retribuciones distintas a igual nivel educativo, que no provienen de diferencias sectoriales en la productividad marginal, sino de una determinada estructura social y política. Se arguye así que la acción del Estado, tendiente a ampliar el sistema educativo, no se reflejará en una mejor distribución de los ingresos, a menos que correlativamente se afecte la relación de fuerzas existentes entre los distintos grupos que compiten por la distribución del ingreso tanto en el mercado de empleo, como a través del poder. De acuerdo con estos autores, la economía de mercado posee una naturaleza conflictiva que genera inestabilidad en el proceso de crecimiento económico, lo que requiere la acción compensadora del Estado para superar las periódicas crisis que envuelven a la actividad económica y dificultan la expansión de los mercados.

La acción compensadora del Estado se instrumenta principalmente a través del presupuesto de recursos y gastos del sector público. En lo que respecta a la educación, durante las etapas de auge económico parece existir una cierta correspondencia entre expansión educativa, apropiación de recursos para sostenerla, y requerimiento de recursos humanos en el mercado de empleo. Y por el contrario, durante los períodos de desaceleración económica se genera una contradicción entre la necesidad de mantener el ritmo de expansión educativa, dentro del marco de políticas compensadoras, y las crecientes dificultades que enfrenta el

---

33/ Sus defensores argumentan que no existe, sin embargo, un conjunto alternativo de hipótesis que con el mismo nivel de abstracción teórica, posea mayor fuerza explicativa (por ejemplo, M. Blaug, "Human Capital Theory: a Slightly Jaundiced Survey", Journal of Economic Literature, Vol. XIV (3), setiembre de 1976. La determinación institucional del progreso educativo por encima de lo individual no obstante es reconocida por A. Smith, en La causa de la riqueza de las Naciones, libro V, parte III, Fondo de Cultura Económica, México, 1958), al señalar que era función del Estado promover la educación necesaria para contrarrestar en la clase obrera los efectos "embrutecedores" de la división del trabajo.

Estado para financiar dicha expansión.

En esta parte del trabajo se pretende vincular la expansión educativa y la fluctuación cíclica de la economía a través de la 'teoría de los ciclos económicos' y la 'teoría de la crisis fiscal del Estado'.

La 'teoría del ciclo económico' y la 'teoría de la crisis fiscal del Estado' 34/

Las crisis económicas representan un fenómeno extraordinariamente complejo, cuya naturaleza surge del funcionamiento mismo de las economías de mercado: del comportamiento de compradores y vendedores, de las expectativas de los inversores y del margen de utilidad sobre ventas, que interaccionan para determinar la tasa de rendimiento del capital. De esto último depende el ritmo de expansión de la economía y las posibilidades de empleo asociadas a la misma.

Cuando una economía, como consecuencia de un intenso ritmo de expansión, logra un nivel de pleno empleo de los factores productivos, desarrolla una serie de desbalances sectoriales y distorsiones en los mercados que destruyen la estabilidad requerida para mantener un proceso sostenido de crecimiento. El pleno empleo, 35/ por ejemplo, se traduce en mayores demandas salariales y una menor tasa de productividad; lo cual a su vez genera un alza en los precios que, sin embargo, no resulta suficiente para evitar un descenso en los márgenes de utilidad, provocando en consecuencia una declinación de la inversión productiva y una acumulación de existencias. Los empresarios se ven forzados a recurrir al crédito externo para financiar nuevas inversiones, acumulando así nuevos pasivos cuando la tasa de interés resulta más elevada. El incremento de los costos reales y financieros determina una disminución de las exportaciones y un incremento en los incentivos a importar. Esta situación señala la necesidad de reducir el nivel de producción y la inversión, generándose de este modo el fin de la expansión.

La función económica de la recesión consiste en corregir los desbalances que surgen de una anterior etapa de auge, y generar las condiciones previas para una nueva expansión. La recesión reduce las demandas de los trabajadores y reduce los costos reales y financieros, posibilitando el restablecimiento de márgenes 'adecuados' de utilidad y la liquidación de deudas contraídas. Las firmas ineficientes se ven obligadas a dejar el mercado, y aquellas que poseen mayor liquidez generan un proceso de concentración que facilita la adopción de nuevas técnicas capital-intensivas que restablecen el nivel anterior de rentabilidad necesario para estimular nuevas inversiones. Por lo tanto, la recesión posee un efecto concreto en la economía que difícilmente puede ser sustituido a largo plazo por el empleo de políticas anticíclicas. Estas últimas son capaces de moderar, pero no eliminar, las fluctuaciones del ciclo económico.

---

34/ La presente sección se basa fundamentalmente en Joseph A. Schumpeter, Business Cycles: A Theoretical, Historical and Statistical Analysis of the Capitalist Process, Mc. Graw Hill, New York, 1959; Joseph Steidl, Maturity and Stagnation in American Capitalism, Oxford, 1946/mimeo.; Michael Kalecki, Economic Dynamics, Oxford University Press, 1972.

35/ Pleno empleo definido dentro de una determinada situación existente y en relación con las posibilidades de acceder al mercado de empleo.

Como conclusión, digamos que el uso de políticas de tipo compensatorio (sur-  
gidas para contener los efectos de la recesión y popularizadas con posterioridad  
a 1950) tuvo en la mayoría de los países un efecto inesperado: transferencia de  
un creciente poder desde las unidades de decisión clásicas (la empresa y la fa-  
milia) hacia el Estado 36/. Por ejemplo, la creciente preocupación que produce  
el problema de la pobreza en numerosos estratos de la sociedad impulsa en la ac-  
tualidad a expandir aquellos servicios públicos que contribuyen al bienestar so-  
cial, particularmente en el área educación y salud. De este modo, y a través de  
los mismos, el Estado busca disminuir fricciones y apoyar una continua expansión  
económica del sector privado. Al mismo tiempo la expansión de los servicios so-  
ciales genera expectativas que no se corresponden con la capacidad del Estado  
para dar solución a los problemas sociales existentes. Así, el comportamiento  
de la demanda por servicios sociales se contradice con uno de los requisitos de  
la expansión en las economías de mercado: el afianzamiento del incentivo indi-  
vidual y la aceptación de la desigualdad como un fenómeno natural 37/.

Por lo que respecta a la estructura fiscal, también utilizada con fines  
compensatorios, las evidencias de varios países indican que la imposición indi-  
recta (sobre el consumo) constituye una proporción creciente de los ingresos pú-  
blicos. Ello lleva a suponer que los sistemas impositivos resultan cada vez me-  
nos 'progresivos' 38/; que el peso de la carga fiscal recae cada vez más sobre  
los grupos de bajos ingresos; y que los grupos de altos ingresos ofrecen una  
creciente resistencia al pago de las obligaciones tributarias (frecuentemente  
recurriendo a la evasión fiscal).

Estos hechos caracterizan, según O'Connors, la crisis fiscal del Estado,  
dentro de la cual está comprendida la crisis financiera de la educación pública.

---

36/ La aplicación de políticas monetarias y fiscales de tipo keynesiano  
permitió superar la situación de periódicas crisis a las que estaba sujeto el  
sistema monetario basado en el patrón oro. Simultáneamente, a través de las  
mismas, el Estado adquirió un mayor control sobre el manejo de la oferta moneta-  
ria y cambiaria. La expansión del empleo público constituye otro ejemplo de po-  
lítica anticíclica, en este caso tendiente a disminuir el desempleo y evitar que  
el mismo se convierta en una situación explosiva.

37/ A ello debe agregarse la creciente presión en favor de la instrumen-  
tación de una política salarial que mejore los niveles de retribución dentro del  
sector público.

38/ Los sistemas impositivos pueden ser progresivos, proporcionales o re-  
gresivos. En el primer caso, la carga impositiva aumenta en forma más que pro-  
porcional al ingreso; en el último caso, el peso del financiamiento del sector  
público recae sobre los grupos de menores ingresos. Los impuestos sobre el in-  
greso poseen una estructura teórica progresiva. Los impuestos indirectos - so-  
bre los consumos - poseen un efecto regresivo sobre el ingreso. Un incremento  
en la proporción de impuestos indirectos dentro del total recaudado por el Esta-  
do contribuye a disminuir la progresividad (aumentar la regresividad) del siste-  
ma impositivo.

Para analizar las limitaciones de las políticas compensatorias en educación, y comprender la naturaleza de la crisis financiera que afecta a la misma, cabe recordar que una de las funciones objetivas de la educación en las economías de mercado, consiste en la difusión de los nuevos principios de racionalidad bajo los cuales se organizan las modernas sociedades en vías de industrialización 39/. Esta incorporación se efectúa tanto en la esfera del consumo (de ideología y de bienes, y de servicios consecuentes con la misma), como en la producción dentro de la organización del trabajo de una economía de mercado 40/.

Aparentemente, el cumplimiento de esta doble función requiere la existencia de un sistema formal de enseñanza, externo y anterior a la incorporación de los individuos a la producción, ya que el mismo resulta difícil de estructurar desde la esfera de la producción. Esto justifica que parte del excedente económico sea cedido por los sectores directamente productivos al Estado, para que éste lo redistribuya de modo tal que garantice a largo plazo la reproducción del sistema de poder y el afianzamiento de la organización económica que definen el estilo de desarrollo dominante.

La naturaleza contradictoria que surge de las políticas educacionales redistributivas, la caracteriza S. Bowles de este modo: "La expansión de la matrícula, al igual que la expansión del capital, continua siendo necesaria para legitimar la estructura de clases existente y facilitar su reproducción. Sin embargo, el crecimiento del bienestar material y la transformación de las relaciones sociales de producción inducida por la expansión del capital, determinan la presencia de una creciente incongruencia entre las aspiraciones de los estudiantes, por un lado, y los requerimientos de la economía por el otro" 41/. En efecto, los requerimientos de mano de obra calificada por parte de la economía no crecen a la tasa que lo hacen los graduados, debido a la naturaleza del proceso de

---

39/ Para G. Germani, la sociedad industrial moderna, meta de la mayoría de las sociedades en América Latina, posee tres características; i) modificación de la estructura normativa, ii) creciente especialización de las instituciones, iii) creciente institucionalización del conocimiento científico conducente al incremento de la productividad. Es en este sentido que se asigna a la escuela un importante papel. (G. Germani, "Etapas de la modernización latinoamericana", Desarrollo Económico, N° 33, 1969).

40/ La difusión del concepto paretiano de eficiencia aparece como una de las tareas más destacables asignadas a la educación con posterioridad a la revolución industrial. Las primeras defensas de la educación pública como institución al servicio de los fines del Estado - y las clases dominantes - aparecen ya en A. Smith, The Theory of Moral Sentiments (1759), reimpresa por E.G. West, N. Rochelle, Arlengton House, 1969. Por una interesante y vívida defensa de la educación pública, con argumentos diferentes a los resumidos por la 'teoría del capital humano', resulta de interés Joseph Kay, The Social Condition and Education of the People in the United Kingdom and Europe Showing the Results of the Elementary School and of the Changes of Land Property in Foreign Countries, Longman Brown, Londres, 1850.

41/ S. Bowles, "Contradictions de l'enseignement supérieur", en Les Temps Modernes, París, agosto/setiembre de 1971.

crecimiento que incorpora tecnologías ahorradoras de mano de obra, Sin embargo, no resulta prudente disminuir el ritmo de expansión de la matrícula, pues este hecho contribuye precisamente a absorber parte del excedente de mano de obra, encubriendo principalmente el desempleo juvenil, quizás el de características más explosivas. Durante los períodos de desaceleración económica, esta necesidad de mantener los niveles y tasas de expansión de la matrícula, establece un peso adicional sobre la capacidad financiera del Estado. La imposibilidad de mantener una estrategia compensadora en el gasto público durante los períodos de desaceleración de la economía, rompe el equilibrio entre expectativas y realidad económica, provocando de este modo la crisis fiscal del Estado. Vinculándola a ésta es posible comprender la naturaleza de la crisis financiera de la educación.

El peso creciente que adquiere el mantenimiento de las políticas redistributivas durante la recesión, provoca una serie de resistencias tendientes a disminuir, en primer término, la presión fiscal. Estas resistencias se expresan fundamentalmente a través de crecientes índices de evasión fiscal. De este modo la dificultad por apropiarse de los fondos afecta la habilidad del Estado para expandir sus funciones. Por lo que respecta a los servicios educativos, el Estado se ve en la necesidad de optar por disminuir su cantidad y su calidad, o, por tratar de trasladar el peso financiero de los mismos.

Por ello, resulta conveniente discriminar entre las funciones asignadas a la educación durante los períodos de auge económico y las que cumple durante los períodos de depresión. Los análisis de programación presupuestaria, funciones de producción y carga fiscal neta no permiten efectuar esta distinción. Por ejemplo, durante los períodos de auge, la política salarial docente se caracteriza por su liberalidad y relativa rapidez en la respuesta a los reclamos del gremio docente dentro de los bajos niveles salariales característicos. Ello hace que el gasto educativo se expanda rápidamente sin que en realidad los servicios reales registren una mejoría equivalente. En general, los períodos de auge se caracterizan por la obtención de altos dividendos sobre la inversión física, hecho que estimula nuevas inversiones. Y dado que el capital humano es complementario de las nuevas inversiones de tecnología avanzada <sup>42/</sup>, cabe esperar un crecimiento más que proporcional en la enseñanza superior (se jerarquiza la investigación y se invierte en la preparación de personal para tareas de control jerarquizado: administradores de empresas, ingenieros de planta, ingenieros químicos, técnicos en control industrial, auditores, sociólogos industriales). Y por el contrario, durante los períodos de crisis se deteriora el salario docente <sup>43/</sup>, situación derivada también del menor poder negociador de los docentes frente a otros gremios. Esta circunstancia facilita la contracción del gasto educativo en términos reales por la elevada incidencia del gasto en personal sobre el total (lo que afecta también la calidad del servicio, puesto que la

---

<sup>42/</sup> S. Bowles, Planning Educational Systems for Economic Growth, Harvard University Press, Cambridge, 1969, cap. IV.

<sup>43/</sup> En función del "poder salarial" los sindicatos argentinos han sido clasificados recientemente en "líderes" y "seguidores" (G.E. Sánchez, "El poder sindical y la formación del salario en el sector manufacturero argentino", Serie Investigaciones N° 21, Instituto de Economía y Finanzas, Universidad Nacional de Córdoba, 1975.

pérdida de salario real se produce a partir de los bajos niveles promedio existentes). También disminuyen las inversiones en equipamiento; particularmente en la Universidad, dejan de comprarse libros, instrumental, drogas, etc.

En los períodos de depresión, el resultado del manejo financiero de la educación se refleja en la generación de efectos desestabilizadores que amplían los provenientes directamente de la desaceleración de la economía. Así, la crisis financiera de la educación está inmersa en una mayor: la crisis fiscal del Estado. Como consecuencia, la naturaleza de la crisis educativa se corresponde con la naturaleza cíclica de las economías de mercado y las contradicciones básicas que genera en ellas el proceso de desarrollo.

En síntesis, dos enfoques aparecen en la literatura en relación con el análisis del financiamiento de la educación. Para el enfoque llamado del capital humano, la sociedad aparece como un continuo, donde las decisiones individuales llevan al óptimo social. La perspectiva de mejorar el perfil de ingresos guía de modo individual las decisiones acerca de cuánto y cómo invertir en educación. La acción del Estado se justifica para eliminar ciertas imperfecciones, principalmente referidas al funcionamiento del mercado de capital humano. De este modo se llega a la distribución óptima, en el sentido de Pareto, de las oportunidades educativas entre la población. En apariencia, la utilización de la 'teoría del capital humano' como marco de referencia, ha permitido en los países desarrollados ordenar y aclarar la discusión de numerosos problemas que atañen tanto al objetivo último del proceso de escolarización como a la prestación eficiente de los servicios. La viabilidad de su aplicación en los países de América Latina sin embargo está sujeta a verificación; perduran hasta el momento una serie de controversias en la literatura aún no resueltas. De todas maneras, parece existir consenso acerca de la menor fuerza explicativa que, en relación con los países desarrollados, posee este tipo de modelo en América Latina.

Por otro lado se ofrece una perspectiva institucional, desde la cual la sociedad se concibe como una estructura en permanente conflicto. Para preservar un cierto equilibrio y estabilidad a largo plazo, distintos grupos de intereses dentro del Estado acuerdan ceder a éste parte del excedente económico, a condición de que el mismo sea utilizado para promover el proceso de desarrollo y acumulación. Ello justifica la existencia, en las economías de mercado, del servicio público de educación y la necesidad de su manejo presupuestario a corto plazo desde una perspectiva de tipo compensatorio. En consecuencia, el objeto de las políticas educativas estaría orientado a estabilizar el sistema social como medio de estimular su reproducción sin alteraciones sustanciales en la función social de bienestar de la comunidad. De este modo, el enfoque institucional parece consistente con un análisis a largo plazo que incluye tanto fases de auge como de depresión económica, al reconocer que la naturaleza de la expansión educativa responde al carácter cíclico de la expansión económica. Por ello, se utiliza este último enfoque en la segunda parte de este trabajo para interpretar la naturaleza de la expansión educativa y la actual crisis financiera de la educación en un caso concreto: el de Argentina, país donde la expansión económica presenta a lo largo de los últimos veinte años profundas fluctuaciones, que modifican periódicamente el análisis económico de conyuntura.

Los resultados previstos para el caso argentino difícilmente puedan ser reproducidos en otra sociedad. Sin embargo, esta presentación de la evolución del gasto educativo dentro de un contexto a largo plazo contribuye a enriquecer el



conocimiento de la relación entre educación y desarrollo económico, permitiendo adoptar un punto de vista más amplio que el utilizado hasta el presente en la planificación educativa, e incentivar el estudio de posibles trayectorias alternativas en aquellas variables para las cuales anteriormente sólo se consideraban valores paramétricos alternativos.



## SEGUNDA PARTE

### UN ANALISIS DEL CASO ARGENTINO

El crecimiento educativo de la Argentina, medido por la expansión de la matrícula, estuvo caracterizado durante las dos últimas décadas por tres fenómenos destacables: la naturaleza irregular del crecimiento; la paulatina sustitución de la escuela pública por la escuela privada; y una creciente participación de los niveles postprimarios en la distribución del gasto público en educación.

En esta sección se analiza la naturaleza irregular del crecimiento educativo en relación con las fluctuaciones observadas en el ritmo de la actividad económica. A partir de este análisis, surge la paulatina sustitución de la escuela pública por la privada, como reflejo, en parte, de una cambiante concepción acerca del papel de la escuela pública en un proceso de desarrollo, y en parte también como corolario de la crisis fiscal que periódicamente envuelve al Estado. Por último, la creciente participación de los niveles postprimarios en la distribución del gasto público en educación es explicada primariamente por la expansión cuantitativa del sistema y responde a la necesidad de mantener, en la economía, el equilibrio entre expectativas y posibilidades de nuevos empleos. Las retracciones periódicas en el nivel del gasto educativo, se reflejan en la existencia de ciclos marcados en el financiamiento de la educación pública, mas no de la privada; y, en la primera, las fluctuaciones son más amplias en el nivel superior.

Corresponde por tanto, y en primer lugar, caracterizar el proceso de desarrollo argentino durante el período de análisis 1955-1974. En segundo término, se presenta la evolución del sistema educativo. Finalmente, se pretende brindar una interpretación del mismo en función de las características que presenta el proceso de desarrollo en el país.



#### IV. CARACTERIZACION DEL PROCESO DE DESARROLLO ARGENTINO

##### Naturaleza del proceso

La evolución económica argentina se ha caracterizado, durante las últimas décadas, por bruscas variaciones en la tasa de acumulación y en la tasa de crecimiento económico. Para C. Díaz Alejandro ello configura la existencia de ciclos de "marchas y contramarchas" 44/, a través de los cuales se producen bruscas modificaciones en los precios relativos e importantes transferencias intersectoriales de recursos.

En diversos estudios se concluye que, básicamente, las fluctuaciones del comercio exterior y el periódico estrangulamiento de divisas aparecen como los determinantes de los sucesivos ciclos de auge y depresión en la Argentina 45/.

Durante las fases de expansión, pequeñas mejoras en el ingreso real provocan - a través de una alta elasticidad-ingreso de las importaciones - fuertes requerimientos de divisas, que presionan sobre el mercado cambiario. Ello provoca crisis periódicas que se repiten "cada tres o cuatro años". Aparentemente éstas cumplen el papel de 'disciplinar' el sector externo argentino al estimular la reconstitución de las reservas, incentivando las exportaciones y provocando el efecto contrario en las importaciones. Al mismo tiempo, los efectos de las crisis cambiarias, se reflejan en modificaciones en la distribución personal del ingreso y desequilibrios sectoriales que provocan alteraciones en los precios relativos 46/.

##### Efectos sobre la educación y el empleo

La fase de recuperación posterior a cada crisis representa un período de reacomodamiento de las fuerzas productivas, a partir del cual se espera lograr un incremento tal en la productividad real de los factores y en los niveles de utilidad, que garantice la reactivación del proceso de acumulación y crecimiento. En la Argentina, cada fase de recuperación estuvo asociada a un incremento en la participación del capital externo 47/ en la economía y una concentración creciente

---

44/ C. Díaz Alejandro, Ensayos sobre política económica argentina, Amorrortu, Buenos Aires, 1976.

45/ CEPAL, Estudio económico de América Latina 1970, C/CN.12/868/Rev. 1, 1971; CEPAL, El desarrollo económico y la distribución del ingreso en la Argentina, E/CN.12/802, Nueva York, 1968; Aldo Ferrer, La economía Argentina; las etapas de su desarrollo y problemas actuales, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, 9a. edición.

46/ CEPAL, El desarrollo latinoamericano y la coyuntura económica internacional, op. cit., 1975.

47/ Jorge Neosí, Los empresarios y el Estado Argentino, Siglo XXI, Ed., Buenos Aires, 1974.

del capital, particularmente en la industria dinámica 48/. Como consecuencia de las estrategias de crecimiento adoptadas durante las fases de recuperación, la nueva incorporación de capital se caracteriza por la adopción de técnicas de producción capital-intensivas, las que aunque facilitan una rápida recuperación en los niveles de productividad, resultan, sin embargo, pobres herramientas como generadoras de empleo. La información censal permite reconocer que entre 1960 y 1970 se registra un estancamiento en el empleo industrial, al tiempo que se muestra significativa la expansión de los niveles de empleo en el comercio y en los servicios 49/. Las expectativas ocupacionales generadas en el mercado de empleo durante las etapas de aceleración en la economía, son alimentadas por el Estado durante las épocas de retracción. De todos modos, la progresiva carencia de recursos obliga a éste al abandono gradual de las políticas compensatorias, las que son sustituidas por un sistema rígido de contención del gasto. Este hecho repercute sobre las posibilidades de sostener la expansión de la matrícula escolar en todos sus niveles.

Al producirse una crisis, los niveles postprimarios son los primeros que resultan perjudicados; y esto presumiblemente se debe a la mayor flexibilidad que presentan en su estructura de costos en relación a los niveles primarios. En éstos últimos, la alta participación del rubro remuneraciones sobre el total de erogaciones, condiciona las posibilidades de contener su expansión, a menos que se recurra a la adopción de políticas que deterioren fuertemente el salario real docente o a políticas de restricción cuantitativa en la matrícula que generen desempleo docente en el sector público. Una serie de presupuestos éticos y la propia naturaleza de la relación entre educación y economía indican que el esfuerzo real dedicado a la educación primaria está menos ligado a la naturaleza cíclica de la economía que los niveles postprimarios.

#### Efectos sobre la capacidad financiera del Estado

La evolución financiera del sector público aparece vinculada de manera estrecha a la naturaleza cíclica del desarrollo argentino. Durante los períodos de auge económico se alcanza una cierta estabilidad entre ingresos y egresos, reduciéndose el déficit fiscal a niveles compatibles con el uso instrumental del presupuesto dentro del marco de políticas compensatorias. Durante los períodos de recesión, la tasa de expansión de los ingresos crece a un ritmo menor al de los egresos. Por consiguiente se amplía el déficit fiscal y disminuye la capacidad operativa del Estado, obligando a éste a recurrir al endeudamiento a corto plazo para superar los desequilibrios de Tesorería 50/.

La contradicción fundamental que encierra esta evolución del presupuesto público surge de su falta de flexibilidad para adaptarse a los cambios cíclicos

---

48/ E. Jorge, Industria y concentración económica, Siglo XXI, Ed., Buenos Aires, 1973; Mónica Peralta Ramos, Etapas de acumulación y alianzas de clase en Argentina 1930-70, Siglo XXI, Ed., Buenos Aires, 1972.

49/ J.C. Tedesco, Industrialización y educación en Argentina, DEALC/1, Unesco-CEPAL-PNUD, Buenos Aires, 1977.

50/ CEPAL, Estudio económico de América Latina, 1970, op. cit., 1971.

de la economía. La necesidad de financiar un déficit creciente y no programado obliga, durante las recesiones, a debilitar la acción compensadora que ejerce el Estado a través de su presupuesto de gastos precisamente cuando ella es más esperada. La ampliación de servicios durante las épocas de auge, genera expectativas de mayores servicios, aún durante las épocas de recesión, determinando así un desequilibrio entre demandas y posibilidad de satisfacerlas con los mermados recursos disponibles.

Justamente durante los años de 1959, 1962, 1963, 1966 y 1975, se generaron en la economía condiciones que determinaron una presión extrema del déficit fiscal, corregida a través de la adopción de presupuestos restrictivos cuyo objeto principal consistía en la disminución de aquél 51/.

### Las fluctuaciones de la economía argentina a través de las estadísticas

En el cuadro siguiente se presentan las variaciones anuales del PIB a precios constantes entre 1955 y 1974 según datos proporcionados por el Banco Central.

Cuadro 7. Argentina: Tasas anuales de crecimiento del PIB y la Inversión bruta interna a precios de mercado

Año	PIB	Inversión bruta interna	Año	PIB	Inversión bruta interna	Año	PIB	Inversión bruta interna
1955-54	7,1	12,2	1962-61	-1,6	-8,0	1969-68	8,5	21,4
1956-55	2,8	-5,8	1963-62	-2,4	-18,0	1970-69	5,4	7,4
1957-56	5,2	12,5	1964-63	10,3	26,0	1971-70	4,8	10,5
1958-57	6,1	9,6	1965-64	9,2	7,3	1972-71	3,1	5,2
1959-58	-6,5	-11,3	1966-65	0,6	-7,2	1973-72	6,1	0,6
1960-59	7,9	47,3	1967-66	2,6	4,5	1974-73	4,2	10,8
1961-60	7,1	9,6	1968-67	4,4	10,6	1975-74	-1,4	-12,5

Fuente: Banco Central de la República Argentina, Producto e ingreso, Buenos Aires, 1975, cuadro 56, y CEPAL, Estudio económico de América Latina 1975, Santiago de Chile, 1976.

De dicho cuadro surge la notable variación que caracteriza al ritmo de crecimiento económico; mientras que la tasa de crecimiento promedio del PIB para el período 1955-1974 oscila en un 6,0%, pocos años permiten observar valores reales cercanos al mismo.

51/ A. Ferrer y otros, Los planes de estabilización en la Argentina, Paidós, Buenos Aires, 1963.

Los años que presentan una brusca desaceleración en el ritmo de crecimiento son 1956, 1959, 1962, 1963, 1966 y 1975, los que expresan una situación de crisis económica 52/. Como consecuencia de ésta, se llevan a cabo planes de estabilización tendientes a evitar el deterioro del sector externo, disminuir el déficit fiscal y reorientar el consumo a través de modificaciones en los precios relativos 53/. A través de los mismos, se pretende restituir los márgenes de rentabilidad de las empresas, liquidar el excedente de existencias y permitir la reanudación del proceso de acumulación.

---

52/ Es razonable pensar que no necesariamente las crisis comienzan en enero y finalizan en diciembre; sin embargo, la falta de información mensual o trimestral sobre la evolución de PIB limita las posibilidades de la presente estimación.

53/ Sobre los planes de estabilización estructurados a base de medidas ortodoxas, véanse, A. Ferrer y otros, Los planes de estabilización en la Argentina, op. cit. Las afirmaciones del presente párrafo resumen la discusión contenida en Díaz Alejandro op. cit., cap. 7, y los estudios económicos para América Latina de 1966, 1970, 1972 y 1975, elaborados por la CEPAL.



## V. CARACTERIZACION DEL DESARROLLO EDUCATIVO ARGENTINO

### La expansión cuantitativa 54/

En la República Argentina la responsabilidad de atender el sistema de educación formal la comparten el Gobierno Nacional y los 22 gobiernos provinciales. Cada una de estas jurisdicciones efectúa erogaciones en forma directa dentro de los establecimientos oficiales de enseñanza y, en forma indirecta, en los establecimientos privados reconocidos mediante el otorgamiento de subsidios 55/.

Además de la jurisdicción 'Nación' y 'Total de provincias', que surgen naturalmente del ordenamiento legal del país, a los efectos del presente análisis se consideran aquí como una tercera jurisdicción denominada sucintamente 'Privada' todos aquellos establecimientos privados que imparten enseñanza formal, incorporados a la enseñanza oficial, que reciben subsidio estatal 56/

La expansión del sistema educativo argentino durante el período 1955-1974 se extiende a todos los niveles de enseñanza, y como ella adquiere características diferentes en cada uno de ellos, se registra a lo largo del período una paulatina modificación en la estructura de la matrícula por jurisdicción (considerando como tal a las diversas jurisdicciones nacional, provincial y privada). Puesto que estos hechos se reflejan en cambiantes requerimientos financieros por jurisdicción y nivel, resulta de interés presentar en forma breve una caracterización de la expansión del sistema.

### Los niveles preprimario y primario

El desarrollo de la educación preprimaria es de origen muy reciente en

---

54/ Esta sección se basa fundamentalmente en D. Wiñar, "Aspectos sociales del desarrollo educativo argentino, 1900-1970", Revista del Centro de Estudios Educativos, vol. IV, N° 4, México, 1974, págs. 9 a 35. Las cifras han sido actualizadas hasta el año 1975.

55/ En CONADE, Educación, recursos humanos y desarrollo económico-social, Buenos Aires, 1968, 2 vols., se detallan los principales antecedentes legales que definen la estructura del sistema educativo argentino; véase allí las págs. 11 a 72 del tomo I.

56/ El subsidio estatal administrado por la Superintendencia de Enseñanza Privada alcanza a todos los niveles de enseñanza con excepción de la superior universitaria y debe ser aplicado únicamente al pago de salarios docentes. No todos los establecimientos susceptibles de ser beneficiados con este subsidio lo reciben en su totalidad, pues existe una escala que determina el monto del subsidio - entre otros parámetros - en función del importe de la matrícula cobrada. El análisis de aquellos establecimientos privados, incorporados a la enseñanza oficial, que reciben subsidios es de gran complejidad pues los parámetros que definen la inclusión o no de un establecimiento dentro del régimen de ayuda estatal, y la determinación del monto a recibir se determinan anualmente. En principio, las universidades privadas no reciben subsidio de la Superintendencia Privada. Como parte de este Proyecto está en elaboración un trabajo específico sobre la evolución de la enseñanza privada en la Argentina.

comparación con los otros niveles del sistema educativo; y aún hoy, la cobertura del sistema es bastante reducida estimándose que no alcanza al 15% de la población entre los tres y cinco años de edad (censo de 1970). De los 369 000 niños matriculados en 1975, 111 000 asistían a establecimientos privados ( 30% ) del total del nivel).

Cuadro 8. Argentina:  
Tasa de crecimiento acumulativo anual de la matrícula, 1955-1975  
(Niveles preprimario y primario)

Período	Preprimario	Primario
1955-1960	4,4	1,5
1960-1965	11,6	2,2
1965-1970	8,8	1,1
1970-1975	10,8	0,9

Fuente: Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, Departamento de Estadística Educativa.

A principios de siglo, comienza una rápida expansión de la educación primaria, lo que permite contar con una elevada tasa de escolarización en años recientes, y explica el hecho de que para el período considerado las tasas de crecimiento observadas sean muy reducidas; apenas superiores al incremento de la población, entre 1955 y 1965, y menores que éste durante el último decenio. En este primer nivel, la participación del sector privado se duplica entre 1955 y 1975, registrándose en este último año algo más del 16% de la matrícula.

#### Los niveles postprimarios

El nivel medio registra un crecimiento superior al de la población en el grupo de edad correspondiente; y la tasa histórica del período 1900-1970 alcanza a un promedio del 7,4% anual. Durante el período 1955-1975, sin embargo, no se supera esta tasa, lo que refleja así una característica importante del sistema educativo argentino: el estancamiento relativo de la educación media frente al dinamismo que presenta la expansión de la superior. Este hecho puede estar vinculado a ciertas transformaciones que se observan en el mercado de empleo con posterioridad a 1955. La incorporación de moderna tecnología en reducidos sectores de avanzada, y su lenta difusión al resto de la industria resulta complementaria con la formación de recursos humanos altamente capacitados, pero que cuantitativamente no tienen mayor peso dentro del mercado de empleo 57/. Por otro lado, esta incorporación de industrias capital-intensivas y de alta productividad requiere de la creación de multitud de servicios conexos y procesos auxiliares

57/ J.C. Tedesco, op. cit., 1977.

en los cuales la capacitación de la escuela media puede resultar ineficiente o, en la mayoría de los casos, superior a los requerimientos de las tareas específicas a realizar dentro de la estructura de la producción.

Cuadro 9. Argentina:  
Tasa de crecimiento acumulado anual de la matrícula total, 1955-1975  
(Niveles medio y superior universitario)

Período	Enseñanza media	Enseñanza universitaria
1955-1960	3,6	2,9
1960-1965	6,9	6,8
1965-1970	4,3	1,3
1970-1975	5,0	14,4

Fuente: Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, Departamento de Estadística Educativa.

Consecuente con la explicación anterior, la menor cobertura del nivel medio con relación al primario se explica en gran parte por la deserción en el nivel primario, que alcanza valores estimables entre un 35 y un 45% de la matrícula inicial; esta diferencia depende de los supuestos adoptados para el tratamiento de los repitientes dentro de cada cohorte. La tasa de pase se ha incrementado desde principio de siglo alcanzando niveles cercanos al 75% durante el último quinquenio. Sin embargo, en 1975 aún cinco de cada diez ingresantes a primaria se incorporaron al mercado de empleo sin tener oportunidad de alcanzar el nivel medio de enseñanza. De aquéllos que lograron tener acceso al mismo, el 42% se registró en establecimientos privados durante 1975, mientras que, en 1955, sólo un 18% de la matrícula en este nivel era atendida por dichos establecimientos.

El nivel superior está formado por las universidades estatales y privadas y por establecimientos de enseñanza superior no-universitaria; en estos últimos se concentra primordialmente la formación docente para los niveles primario y medio. No obstante el dinamismo que caracterizó su expansión con posterioridad a 1970, su matrícula representa aún una proporción reducida dentro del total del nivel (10% en 1975). La enseñanza universitaria, al igual que la superior no-universitaria, registra en general tasas de crecimiento superiores a las de la población. Como excepción, durante el quinquenio 1965-1970 la expansión resultó sumamente lenta, registrándose un crecimiento anual de sólo 1,3% durante el período. En el último quinquenio (1970-1975) se registra el crecimiento más elevado desde 1910, ya que se alcanza una tasa media anual del 14,4%. Las universidades privadas registran un 11% de la matrícula universitaria. El sector privado posee mayor importancia dentro de la educación no-universitaria; en particular se observa que alrededor de un 30% de la formación docente se realiza a través de establecimientos privados.

Entre 1955 y 1975 el sector privado se expande con mayor dinamismo que el

sector oficial dentro del sistema educativo argentino, registrando tasas superiores de crecimiento en todos los niveles. Esta situación - que no existía con anterioridad a 1955 - va modificando paulatinamente la estructura del sistema formal de educación. Surge así como fenómeno distintivo un sistema integrado de educación privada que comprende todos los niveles de enseñanza y concentra su estrategia de captación de alumnos en el nivel preprimario, en el medio y, particularmente, en la formación docente.

### La expansión financiera entre 1955 y 1974

#### El gasto público en educación: evolución global 58/

En 1974 la República Argentina destinó más de 3 200 millones de pesos (en valores de 1970) al funcionamiento de su sistema de educación formal 59/. Esta cifra representa un importe superior en casi tres veces a las erogaciones educativas de 1955 60/. En términos de recursos públicos apropiados por el sector educativo este incremento refleja un notable esfuerzo financiero por parte del Estado. En 1955, éste destinó un peso de cada diez al presupuesto educativo mientras que en 1974, del presupuesto de la administración pública se asignó

---

58/ En el Anexo II, se presenta una estimación provisional del aporte privado y público a la educación formal.

59/ La información utilizada en este análisis surge de las cuentas de inversión de la Contaduría de la Nación y de diversas publicaciones oficiales que contienen información acerca del gasto realizado al cierre del ejercicio fiscal y comprende las erogaciones efectuadas por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación y los respectivos ministerios de educación de cada una de las 22 provincias. Los gastos efectuados por otros ministerios y municipalidades se excluyen del presente análisis. Dentro de las erogaciones del sector público se diferencia las destinadas a la escuela pública del subsidio otorgado a la privada, y se analizan tres niveles educativos diferenciándose la educación técnica dentro del nivel medio y la universitaria de la no universitaria dentro del superior. Infortunadamente, con anterioridad a 1959 se carece de información para realizar este tipo de desagregación; por eso, parte del análisis se limitará al período 1959-1974. El gasto educativo en otros ministerios no registra en ningún año montos superiores al 5% del presupuesto del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. La única municipalidad que en 1975 registra servicios educativos es la de Buenos Aires; la matrícula total de la jurisdicción municipal alcanza en 1975 al 0,5% del total.

60/ Según la tasa de cambio vigente en 1970 (400 pesos por dólar), se estaría en el orden de los 800 millones de dólares; cifra que representa una inversión pública en educación de 40 dólares por habitante. En Estados Unidos, en forma indicativa, el gasto público en educación osciló en 250 dólares por habitante para el año fiscal 1969-70 (E. Cohn, op. cit., pág. 7).

1,7 pesos de cada diez a la presentación de servicios educativos <sup>61/</sup>.

El cuadro siguiente permite observar la evolución del gasto público en educación durante el período 1955-1974 (gasto ejecutado a diciembre de cada año).

Cuadro 10. Argentina:  
Evolución del gasto público en educación por jurisdicción, 1955-1974  
(en millones de pesos de 1970)

Año	Total general	Oficial			Privado Aporte estatal
		Total	Nación	Provincia	
1955	1 272,9	1 238,9	906,1	332,8	34,0
1956	1 367,0	1 334,9	888,9	446,0	32,1
1957	1 585,9	1 550,1	943,3	606,8	35,8
1958	1 870,3	1 809,5	1 156,1	653,4	60,8
1959	1 661,8	1 551,9	1 055,0	496,9	109,9
1960	1 589,2	1 478,7	964,9	513,8	110,5
1961	1 773,8	1 655,5	1 005,9	649,6	118,3
1962	2 138,0	1 976,3	1 229,9	746,4	161,7
1963	2 053,3	1 888,7	1 176,1	712,6	164,6
1964	2 257,4	2 099,5	1 293,9	805,6	158,0
1965	2 383,8	2 209,3	1 383,1	826,2	174,5
1966	2 339,7	2 129,3	1 286,3	843,0	210,4
1967	2 304,0	2 091,9	1 229,1	869,8	205,0
1968	2 303,8	2 081,8	1 204,0	877,8	223,2
1969	2 387,2	2 138,6	1 274,6	864,0	248,6
1970	2 415,1	2 159,6	1 295,6	864,0	255,5
1971	2 266,4	2 021,9	1 218,3	803,6	244,5
1972	2 351,0	2 076,6	1 197,2	879,4	274,5
1973	2 874,1	2 549,2	1 560,2	989,0	294,9
1974	3 231,2	2 924,6	1 694,1	1 250,5	306,5

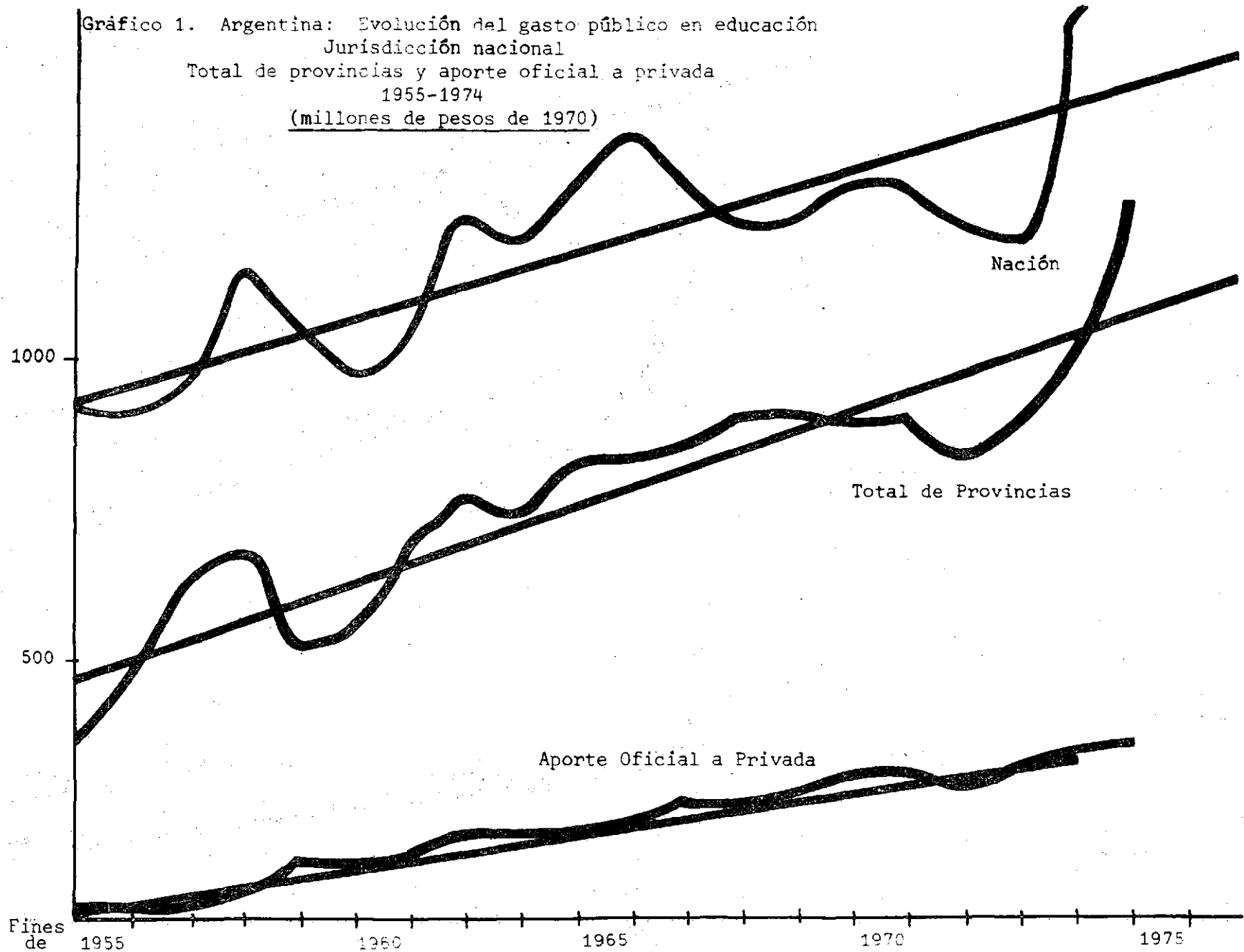
Fuente: Elaboración propia basada sobre datos del Ministerio de Educación de la Nación, Oficina Sectorial de Desarrollo.

En este cuadro se destaca la participación de cada jurisdicción sobre el total; el grueso de las erogaciones se destina a la escuela pública nacional

<sup>61/</sup> Véase el cuadro A 3. Este porcentaje del 17% en relación con el gasto público parece bastante bajo en relación con el resto de América Latina. Sin embargo, no resulta posible una comparación directa pues los conceptos incluidos dentro del presupuesto del Gobierno varían sustancialmente. Por ejemplo, en Costa Rica el presupuesto de Defensa y Seguridad requiere una cantidad de recursos muy inferior al resto de los países; y existen distintos tratamientos para presentar el déficit de las empresas del Estado (que se financia a través del presupuesto del Gobierno).

Gráfico 1. Argentina: Evolución del gasto público en educación  
Jurisdicción nacional  
Total de provincias y aporte oficial a privada  
1955-1974  
(millones de pesos de 1970)

- 94 -



o provincial. De todas maneras la participación del aporte estatal a la enseñanza privada crece en forma sostenida a lo largo de todo el período alcanzando con posterioridad a 1970, una media del 10% en relación con el gasto público global en educación. Y dentro del sector público se destaca la participación creciente de las provincias que, en veinte años, aumenta de un 26,8 a un 42,2%.

El cálculo de la tasa anual de crecimiento de las erogaciones, efectuado a base del cuadro anterior, permite establecer las existencias de marcadas fluctuaciones en el ritmo de expansión financiera del sistema. De los diecinueve datos calculados, en cinco oportunidades no se registró crecimiento alguno, mientras que en tres la expansión superó tasas del 15% anual. En cinco oportunidades el crecimiento osciló entre 0 y 5%, en tres osciló entre el 5 y 10% y en otras tres osciló entre un 10 y un 15%.

El gasto público en educación: evolución por jurisdicción

A lo largo del período analizado constituye un hecho destacable la cambiante participación de cada jurisdicción - o autoridad - dentro del total de las erogaciones. Uno de los factores que posibilita explicar este hecho lo constituye el diferente grado de dinamismo que caracteriza el crecimiento de cada jurisdicción 62/.

Al parecer, el Estado determina a través de la asignación de recursos el

62/ El efecto del crecimiento diferencial de cada jurisdicción sobre la estructura del gasto educativo surge de la siguiente identidad:

$$(1) \Delta G = \Delta N + \Delta T + \Delta P;$$

dividiendo ambos miembros por G y multiplicando cada término del segundo miembro por un factor constante resulta:

$$(2) \frac{\Delta G}{G} = \frac{\Delta N}{N} \cdot \frac{N}{G} + \frac{\Delta T}{T} \cdot \frac{T}{G} + \frac{\Delta P}{P} \cdot \frac{P}{G};$$

$$\frac{\Delta N}{N}; \frac{\Delta T}{T}; \frac{\Delta P}{P};$$

representan la tasa anual de crecimiento en la jurisdicción Nación (N); total Provincia (T) y Privada (P)

$$\frac{N}{G}; \frac{T}{G}; \frac{P}{G};$$

representan la proporción de cada jurisdicción en la distribución originaria de recursos.

Al descomponer el crecimiento anual del gasto educativo  $(\frac{\Delta G}{G})$  en sus

componentes resulta clara la interacción del cambio anual en cada jurisdicción sobre la estructura del sistema.

nivel anual de crecimiento en cada jurisdicción. Del análisis de la tendencia del gasto en cada una de ellas entre 1955 y 1974 surge que, en promedio, cada año se incrementa el gasto educativo en cerca de 90 millones de pesos de 1970. Descompuesto por jurisdicción, este incremento anual se divide en partes aproximadamente iguales, entre la Nación, el Total de Provincias y el Sector Privado (véase cuadro 11).

Cuadro 11. Argentina:  
Análisis de la tendencia en el gasto educativo por jurisdicciones

Variable dependiente	$B_1$	Término Independiente
Gasto de la Nación	27,6	934,0
Gasto total provincias	33,4	436,9
Aporte a privada	33,5	16,2

Nota: Los valores surgen de la ecuación  $G_{ij} = B_0 + B_1 t_i$  donde  $G_{ij}$  representa el Gasto en la jurisdicción  $j$  en el año  $i$  y  $t_i$  es el año.  $B_1$  debe leerse en millones de pesos de 1970. La información para la ecuación surge del cuadro 9.

Esta distribución igualitaria del incremento anual medio en el gasto por jurisdicción explica la cambiante composición de dicho gasto. En efecto, a base del distinto peso que posee cada jurisdicción en la estructura original del gasto en 1955, una distribución igualitaria del incremento anual se refleja en tasas de crecimiento de distinta magnitud para cada una de ellas. Así la jurisdicción nacional que, en 1955 representó dos tercios del gasto total, crece en el período a una tasa del 3,3%. Al mismo tiempo, la jurisdicción provincial crece al 7,2% y el aporte estatal a la enseñanza privada lo hizo al 12,3% anual.

Este crecimiento desigual se refleja asimismo en una cambiante composición del gasto por nivel educativo atendiendo a que cada jurisdicción presenta en algún nivel una relación 'especialización'.

#### El gasto público en educación: evolución por niveles y jurisdicción

Los cuadros A-4, A-5, A-6 y A-7 que componen el Anexo I presentan en detalle la distribución del gasto público en educación; el Anexo II contiene una estimación del gasto privado en la materia que se incluye sólo en



forma indicativa 63/.

De dichos cuadros surge que el nivel elemental ha menguado su participación dentro del total en forma sistemática, y la diferencia fue capitalizada, alternativamente, por los niveles medio y superior. El aporte estatal a la enseñanza privada crece sistemáticamente hasta 1973; en 1974 por primera vez se observa una reducción en su participación dentro del total del gasto.

A base de la información disponible sobre erogaciones por jurisdicción y nivel educativo se efectuó el análisis de la tendencia; los resultados que se presentan en el cuadro 12, sugieren la existencia de sustanciales diferencias en la asignación por nivel que de sus fondos efectúa la Nación o el Total de Provincias.

Cuadro 12. Argentina:  
Análisis de la tendencia en el gasto educativo por nivel y jurisdicción

Nivel	Nación		Total de provincias	
	B <sub>1</sub>	Indice	B <sub>1</sub>	Indice
Elemental	2,9	64,5	16,6	263,2
Medio	6,8	150,9	2,0	31,6
Medio-técnico	4,5	100,0	6,4	100,0
Superior	7,7	164,5	1,3	21,0
Aporte a privada	9,5	211,0	3,7	57,9

Fuente: A base de la información del Anexo I se estima la siguiente ecuación  $G_{ijk} = B_0 + B_1 t_i$ , donde el subíndice k representa el nivel educativo. Véase la nota al pie del cuadro 11.

En efecto, el coeficiente B<sub>1</sub> del cuadro anterior, que puede ser interpretado como la tasa anual de cambio del gasto educativo (expresado en millones de pesos de 1970) indica que cada año se asigna - como promedio estimado del período 1955-1974 - 2,9 millones de pesos adicionales a la educación primaria en la jurisdicción nacional y 16,6 millones en las jurisdicciones provinciales; y una interpretación similar puede efectuarse a partir de los demás coeficientes en el cuadro 11. Interesa aquí destacar el diferente destino que cada autoridad da al dinero adicional asignado anualmente a la educación. Observando que el nivel

63/ La importancia estimada del sector privado señala la conveniencia de contar con estudios sistemáticos sobre el tema. Dentro del Proyecto Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe se está elaborando un documento sobre la situación del financiamiento privado de la educación en la Argentina.

privado y en mayor proporción que a cualquiera de los niveles educativos que atiende en forma directa. Igualmente, la enseñanza superior recibe una atención preferencial, le sigue el nivel medio y, finalmente, aparece, bastante relegado, el nivel elemental. Por el contrario, la estrategia de las provincias parece orientarse hacia una consolidación y ampliación de la enseñanza elemental. La atención que reciben los niveles medio y superior es bastante escasa y otro tanto se observa en relación con el aporte de las provincias a la educación privada. Como conclusión surge, ante todo, que tanto la matrícula como los recursos destinados a atenderla presentan una notable expansión entre 1955 y 1976. En segundo lugar, se destaca el carácter cíclico que presenta la expansión educativa. En tercer término se observa que los incrementos anuales de fondos que beneficiaron esta expansión educativa ofrecen una distribución que tiende a resaltar una delimitación de funciones entre jurisdicciones. En efecto, mientras el esfuerzo de las provincias está dirigido a fortalecer la enseñanza en el nivel elemental, la Nación soporta la expansión de los niveles postprimarios y muestra una fuerte tendencia hacia la asignación de subsidios al sector privado.

## VI. UNA PRUEBA EMPÍRICA DE LA RELACION ENTRE EXPANSION EDUCATIVA Y CICLOS ECONOMICOS EN LA ARGENTINA

### El modelo conceptual

Las fluctuaciones que caracterizan la evolución económica de una sociedad afectan la expansión educativa tanto en sus aspectos cuantitativos como financieros. En un período de desaceleración económica, se produce un incremento en el desempleo juvenil que presiona por mayores oportunidades educativas. Al mismo tiempo, la disminución en las posibilidades de financiar el gasto público determina la crisis fiscal del Estado, fenómeno éste que limita las posibilidades de aplicar políticas compensatorias, necesarias para atender el crecimiento en la matrícula. Así, en la primera parte, se sugirió que la naturaleza de la actual crisis educativa, que registran numerosos países, puede ser interpretada a partir del conocimiento de la evolución económica de cada sociedad.

En las secciones I y II de la segunda parte se caracterizó el desarrollo económico y educativo de la Argentina durante el período 1955-1974; de allí surge el carácter cíclico que, dentro de una tendencia ascendente, presentan la expansión educativa y el crecimiento económico.

### La cuantificación de las variables

El diseño de una prueba empírica que cuantifique la relación existente entre ambos fenómenos está rodeado de dificultades, tanto analíticas, como de medición de variables.

El modelo conceptual postula la correspondencia del desarrollo educativo con el desarrollo económico. Sin embargo, la relación se hace efectiva a través del funcionamiento de distintas instancias mediadoras de difícil cuantificación; así debería tomarse en consideración, por ejemplo, el funcionamiento del mercado de trabajo y la estructura del poder político dentro del Estado. Asimismo las vinculaciones y efectos de la educación exceden las de carácter económico sobre las cuales aquí se enfatiza. De todos modos la consideración de cada uno de ellos en particular excede los límites que configuran el análisis del presente trabajo.

La tasa anual de crecimiento del PIB, de la inversión bruta interna y el signo en la variación de existencias (columnas 2, 3 y 4, cuadro 13) miden la tasa de cambio de la economía y permiten registrar la existencia de ciclos dentro de la actividad productiva del país. La medición de los cambios en la expansión educativa se efectúa mediante el cálculo de la tasa anual de cambio en la expansión de la matrícula (cuadro 15) y la tasa anual de cambio en la expansión del gasto educativo (cuadro 14).

### La medición empírica

La realización de una prueba empírica que verifique la existencia de la relación propuesta entre desarrollo económico y desarrollo educativo resulta de difícil concreción. Cabe no obstante la posibilidad de construir modelos

Cuadro 13. Argentina:

Evolución de las tasa anuales de crecimiento del PIB; de la Inversión bruta interna; del gasto público; del gasto público en educación y del salario real docente.  
(porcentajes)

Año	PIB	IBI	Variación de existencia	Gasto público en educación	Salario real docente
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1955	7,1	12,2	+	7,4	-3,0
1956	2,8	-5,8	-	7,6	3,5
1957	5,2	12,5	-	16,0	-6,2
1958	6,1	9,6	-	18,0	78,8
1959	-6,5	-11,3	+	-11,2	-73,0
1960	7,9	47,3	+	-4,4	-6,6
1961	7,1	9,6	-	11,6	26,7
1962	-1,6	-8,0	0	20,6	21,0
1963	-2,4	-18,0	-	-4,0	-6,9
1964	10,3	26,0	+	9,9	-6,9
1965	9,2	7,3	+	5,6	-6,2
1966	0,6	-7,2	+	-1,9	-11,6
1967	2,6	4,5	-	-1,5	-8,5
1968	4,4	10,6	-	-0,1	-7,7
1969	8,5	21,4	-	3,6	16,6
1970	5,4	7,4	+	1,1	-4,0
1971	4,8	10,5	+	6,2	-7,2
1972	3,1	5,2	+	3,8	-11,3
1973	6,1	0,6	+	22,2	-4,8
1974	6,6	10,8	+	12,4	10,0
1975	-1,4	-12,5	-	3,4	0,0

Fuente: Columnas (2), (3), (4): Banco Central de la República Argentina Producto e Ingreso. op. cit., 1975; Columna (5) : elaboración realizada a base del cuadro 8; columna 6: Ministerio de Cultura y Educación, Evaluación de los salarios docentes 1906-1975, Serie "Situación educativa Argentina" No. 11, Buenos Aires, 1976.

estadísticos menos rigurosos pero que permiten obviar, al menos en parte, las mencionadas dificultades, particularmente las derivadas del escaso número de observaciones con que se cuenta.

Se procede en consecuencia a elaborar una prueba de asociación, o independencia, entre variables que reflejan los cambios en el ritmo de crecimiento económico y en la expansión educativa. La validez de los resultados así obtenidos se corrobora posteriormente estimando la significación estadística que presentan las diferencias en las tasas medias de expansión educativa en los períodos de auge y de depresión económica.

Cuadro 14. Argentina: Tasa anual de crecimiento del PIB, la Inversión bruta interna y el gasto educativo  
(porcentajes)

Año	PIB	IBI	Gasto educa- cional	Total nación	primaria	Educación media superior	Total provin- cias	Educación primaria provincial	
(1)	(2)	(3)	(5)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
1955	7,1	12,2	7,4						
1956	2,8	-5,8	7,4	-2,0				33,9	
1957	5,2	12,5	16,0	6,2				35,9	
1958	6,1	9,6	18,0	22,6				7,8	
1959	-6,5	-11,3	-11,2	-9,6				-24,0	
1960	7,9	-47,3	-4,4	-8,5	-15,3	-2,6	-6,0	3,4	3,6
1961	7,1	9,6	11,6	4,2	2,0	1,3	9,8	26,5	22,7
1962	-1,6	-8,0	20,6	22,2	22,2	30,2	8,6	15,0	13,7
1963	-2,4	-18,0	-4,0	-4,3	-7,7	-15,4	8,2	-4,6	-5,6
1964	10,3	26,0	9,9	10,0	10,2	7,5	12,2	13,0	13,4
1965	9,2	7,3	5,6	7,0	3,9	4,7	13,5	2,6	-2,6
1966	0,6	-7,2	-1,9	-8,0	1,3	0,0	-19,4	2,1	1,0
1967	2,6	4,5	-1,5	-4,4	-10,4	0,1	-2,0	3,1	3,9
1968	4,4	10,6	-0,0	-2,0	-6,0	3,2	-1,0	0,9	0,0
1969	8,5	21,4	3,6	5,9	2,8	8,2	6,6	-1,5	0,0
1970	5,4	7,4	1,1	1,6	2,1	0,3	2,2	0,0	0,0
1971	4,8	10,5	6,2	-6,0	-8,8	0,0	-11,6	-8,0	-9,2
1972	3,1	5,2	3,8	-1,7	1,1	2,9	-7,9	9,5	9,8
1973	6,1	0,6	22,2	30,3	26,1	-1,9	82,6	12,5	9,9
1974	6,6	10,8	12,4	7,3	17,7	-1,3	-1,0	26,4	31,7
1975	-1,4	-12,5	3,4						

Fuente: Columnas 2 y 3: Banco Central de la República Argentina, op.cit., 1975; columnas 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, cuadro A2, anexo estadístico.

Como hipótesis nula, se plantea la posibilidad de no asociación entre las variables del ciclo económico (medido aquí a través del cambio anual de la inversión bruta interna) y las variables del 'ciclo educativo' (la tasa de crecimiento anual en la matrícula y el gasto por nivel). Como hipótesis alternativa, se supone una relación entre ambas variables. El signo previsto para la relación entre fluctuaciones económicas y cambios en la matrícula es negativo (relación inversa), mientras que la relación entre fluctuación económica y gasto educativo resultará positiva (relación directa). Al mismo tiempo, resulta previsible que la relación sea más fuerte en los niveles educativos más altos, que poseen una mayor vinculación con el mercado de trabajo.

En el cuadro 16 se presentan los resultados obtenidos a través de la prueba de  $X^2$ , la que mide la asociación entre pares de variables. En la primera fila

Cuadro 15. Argentina: Tasa anual de crecimiento en la matrícula  
(porcentajes)

Año	Elemental	Media	Superior
1955	3,0	10,3	1,4
1956	-2,0	5,1	-2,8
1957	2,3	-1,4	7,7
1958	2,8	3,4	-1,0
1959	1,7	5,5	6,9
1960	1,4	5,6	7,5
1961	2,1	7,8	2,9
1962	0,0	5,6	5,1
1963	2,0	7,0	10,6
1964	2,6	8,3	13,0
1965	2,8	6,2	4,6
1966	5,8	4,8	1,6
1967	0,9	1,6	6,1
1968	1,2	4,7	0,4
1969	1,6	4,3	-1,4
1970	0,8	3,6	6,1
1971	1,1	3,3	17,2
1972	0,7	5,2	9,3
1973	1,1	6,3	20,5
1974	0,9	6,0	17,6
1975	0,0	0,1	19,9

Fuente: Ministerio de Educación y Cultura de la Nación, Estadística educativa.

Cuadro 16. Argentina: Correlación entre variables del ciclo económico y variables de la expansión educativa

	Elemental	Medio	Superior
Tasa anual de crecimiento en la Inversión bruta interna y la Matrícula	Positiva No significativo $0,12 < X^2; 0,10; (gl\ 1)$	Indefinida No significativo $0,02 < X^2; 0,10; (gl\ 1)$	Negativa Significativo $3,91 > X^2; 0,10; (gl\ 1)$ b/
Tasa anual de crecimiento en la Inversión bruta interna y las erogaciones correspondientes	Indefinida No significativo $0,01 < X^2; 0,10; (gl\ 1)$	Indefinida No significativo $0,04 < X^2; 0,10; (gl\ 1)$	Positiva Significativo $2,94 > X^2; 0,10; (gl\ 1)$

Fuente: Elaborado a base de los cuadros 13, 14 y 15.

a/ Por relación inversa se entiende  $\frac{\partial G}{\partial I} < 0$ ; y por relación directa que  $\frac{\partial G}{\partial I} > 0$   
b/ Significativo al 5%.

Cuadro 17. Argentina: Tasa de crecimiento anual en la matrícula

		Elemental	Medio	Superior
Años de retracción económica	1959	1,7	5,5	7,5
	1962	0,0	5,6	10,6
	1963	2,0	7,0	13,0
	1966	12,8	4,8	6,4
	1975	0,0	0,1	19,9
	<u>Tasa media</u>	<u>1,3</u>	<u>4,7</u>	<u>11,5 a/</u>
Años de fuerte expansión (crecimiento del PIB superior al 6%)	1955	3,0	10,3	1,4
	1958	2,8	3,4	-1,0
	1960	1,4	5,6	7,5
	1961	2,1	7,8	2,9
	1964	2,6	8,3	13,0
	1965	2,8	6,2	4,6
	1969	1,1	4,3	-1,4
	1973	1,1	6,3	20,5
	<u>Tasa media</u>	<u>2,1</u>	<u>6,5</u>	<u>5,9</u>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Educación, Estadísticas anuales.

a/ La relación entre la tasa de crecimiento anual en el nivel superior y el elemental resulta de 1 a 8,8 durante los años de recesión y de sólo 1 a 2,8 durante los años de fuerte expansión.

los resultados muestran que para los niveles elemental y medio, la relación entre inversión bruta interna y matrícula no resulta significativa. Sólo en el nivel superior, esta relación es estadísticamente significativa, tal como se preveía. En la segunda línea, se obtuvieron resultados similares para la relación inversión bruta interna y erogaciones educativas.

Tal como se esperaba, en el nivel superior la relación entre variaciones en el ciclo económico y matrícula es de carácter inverso y la relación entre variaciones en el ciclo económico y gasto resulta directa.

A modo de comprobación de la sensibilidad en los resultados obtenidos se procedió a calcular la dódima de la diferencia de 2 medias, entre la tasa promedio de crecimiento anual en las variables educativas (gasto y matrícula) en los años definidos como 'de auge' y aquéllos 'de crisis'. Los primeros abarcan los años en los cuales el PIB creció a tasas superiores al 6%, ya que ello significa crecimiento del PIB por habitante superior al 3%. Los años durante los cuales el PIB registra tasas de cambio negativo se agrupan como 'años de crisis' (cuadros 17 y 18).

Cuadro 18. Argentina: Tasa de crecimiento anual del gasto

		Elemental	Medio	Superior
Años de retracción económica <u>a/</u>	1963	-7,7	-15,4	8,2
	1966	1,3	0,0	-19,4
	1967	-10,4	0,1	-2,0
	<u>Tasa media</u>	<u>1,7</u>	<u>-5,1</u>	<u>-4,4</u>
Años de fuerte expansión <u>b/</u>	1960	-15,3	-2,6	-6,0
	1961	2,0	1,3	9,8
	1964	10,2	7,5	12,2
	1965	3,9	4,7	13,5
	1969	2,8	8,2	6,6
	<u>Tasa media</u>	<u>2,2</u>	<u>3,8</u>	<u>7,2</u>

Fuente: Cuadro 14.

a/ El año 1967 registra una tasa de crecimiento del PIB positiva, pero de sólo 2,6%; su inclusión se justifica por el escaso número de observaciones disponibles.

b/ El año 1973, de auge económico, fue excluido puesto que se produce un distanciamiento entre las actividades de las fuerzas económicas y las que controlan el aparato estatal, lo que altera el comportamiento de las variables consideradas.

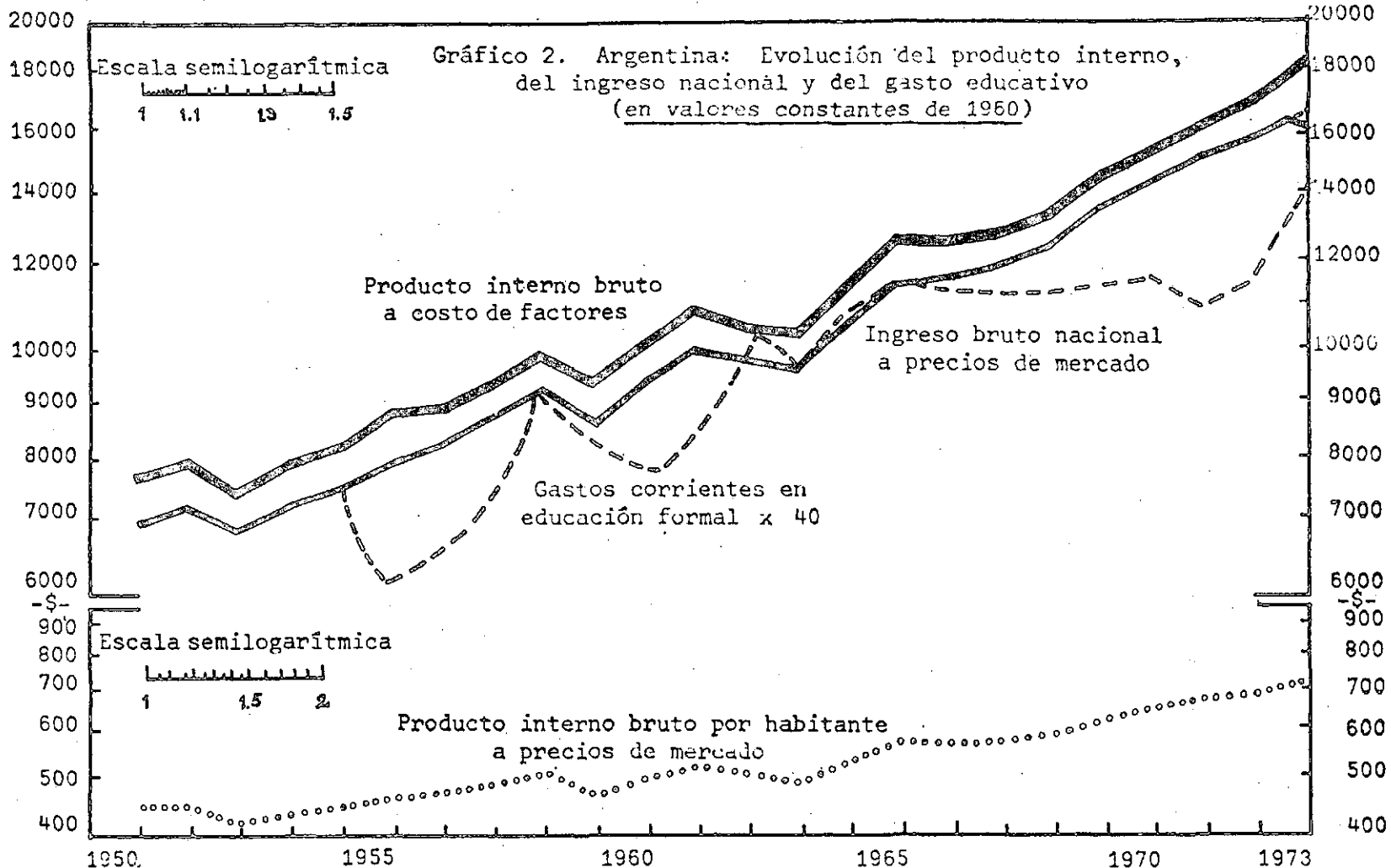
La comparación de los valores medios obtenidos para la tasa de crecimiento de la matrícula en períodos de auge o depresión, indica que es la matrícula en el nivel superior la que presenta una asociación significativa con los ciclos económicos. Así, es posible observar que ésta crece más rápidamente durante los períodos de depresión y que la diferencia observada es estadísticamente significativa. Con relación al gasto, sus fluctuaciones parecen acompañar de manera directa las oscilaciones que presenta el nivel de actividad económica, de donde esta relación resulta estadísticamente significativa para los niveles medio y superior 64/.

64/ Los resultados de la prueba correspondiente (prueba t) aparecen en el cuadro 19, el que indica que no hay razón alguna para suponer que las diferencias observadas en la tasa anual de crecimiento de la matrícula en épocas de auge o depresión sean sistemáticas en el nivel elemental y medio; y por el contrario, en el nivel superior la hipótesis nula es rechazada. Ello confirmaría la existencia de una relación sistemática (e inversa) entre evolución de la matrícula y ciclo económico. Con respecto al gasto, la relación resulta significativa en los niveles medio y superior. En este último registra asimismo el signo esperado (positivo).



- Millones de \$ -

- Millones de \$ -



Fuente: Banco Central de la República Argentina, Sistema de cuentas del producto de ingreso de la Argentina, Vol. II p. 17, Buenos Aires, 1975. Lorenzo J. Sigaut, Acerca de la distribución y niveles de ingreso en la Argentina 1950-1972, Ed. Macchi, Buenos Aires, 1972. Cuadro A-4.

Nota: Los valores reales del gasto educativo se han multiplicado por un factor constante. ( C = 40 ).

Cuadro 19. Argentina: Valores de la prueba  $t$ . Décima de la diferencia de la tasa media de crecimiento en años de auge y años de depresión ( $\alpha : 0,05$ )

Variable	Elemental	Medio	Superior
Matrícula (grados de libertad: 11)	No significativo [1,39 < $t(0,05)$ ] (gl 11)	No significativo [1,36 < $t(0,05)$ ] (gl 11)	Significativo [-1,86 > $t(0,05)$ ] (gl 11) <sup>a/</sup>
Gasto (grados de libertad: 6)	No significativo [0,12 < $t(0,05)$ ] (gl 6)	Significativo [4,17 > $t(0,05)$ ] (gl 6) <sup>b/</sup>	Significativo (para $\alpha : 0,10$ ) [1,61 > $t(0,10)$ ] (gl 6) <sup>b/</sup>

Fuente: Elaborado a base de los cuadros 15 y 17.

a/ Implica que, según los datos incluidos, la tasa media de crecimiento de la matrícula durante los años de depresión es mayor que la correspondiente a los años de auge.

b/ Implica que, según los datos incluidos, la tasa media de crecimiento del gasto durante los años de depresión es menor que la correspondiente a los años de auge.

### Conclusiones

Los resultados de ambas pruebas permiten observar el mismo fenómeno. En primer lugar, el nivel superior resulta efectivamente más sensible ante cambios en el índice de actividad económica que los niveles elemental y medio. En segundo término, estas evidencias parecen confirmar, al menos para la República Argentina, la existencia de una marcada correlación entre el funcionamiento de su economía y la evolución del sistema educativo; en particular, las disminuciones periódicas que sufre el presupuesto educativo y las modificaciones en la estructura de la matrícula aparecen asociadas a las crisis económicas de 1959, 1962, 1963, 1966 y 1975. En tercer término, se observa que en los niveles elemental y medio, la tasa anual de crecimiento en la matrícula resulta inferior a la registrada durante los años de auge; en cambio, en el nivel superior sucede el fenómeno inverso. El ritmo de expansión en la matrícula resulta más elevado durante los períodos de depresión económica. En cuarto término, se comprueba que los efectos de una crisis económica se reflejan en compresiones del gasto público en educación aún dos o tres ejercicios después de ocurrida la misma. En quinto término, los resultados obtenidos sugieren la existencia de dos mecanismos a través de los cuales las modificaciones en el proceso de producción, acumulación y desarrollo de la economía afectan al crecimiento educativo: a) el funcionamiento del mercado de trabajo, que afecta la 'demanda' por educación; y b) las estrategias adoptadas por el Estado para solucionar su crisis fiscal, y que afectan la capacidad

operativa del sistema educativo a través de modificaciones presupuestarias.

Finalmente, cabe destacar el carácter limitado de las anteriores conclusiones. Es probable, por ejemplo, que en países con menor cobertura educativa comparada con la Argentina, el nivel medio (o el elemental) presente relaciones estadísticamente más significativas al vincular expansión educativa y desarrollo económico. El carácter de las relaciones empíricas debiera estudiarse para un número significativo de países, pues esto posibilitaría un refinamiento del marco conceptual y su adopción para el análisis de políticas educativas en forma integrada con los sistemas de planificación presupuestaria en educación.



## RESUMEN   RÉSUMÉ   SUMMARY

La planificación educativa, habitualmente considerada desde la óptica de los "recursos humanos", perdió de vista la importancia de situar el fenómeno educativo dentro de un contexto más amplio. Por otro lado, la presencia de ciclos económicos, y su influencia en la determinación de la naturaleza de la expansión educativa obligan a pensar en la necesidad de incluir en las proyecciones posibles estructuras alternativas de "máxima" o de "mínima", considerando que, históricamente, en cada fase del ciclo se consolidan diversas opciones políticas derivadas de modificaciones en la estructura de poder.

El enfoque a largo plazo presentado en la primera parte propone analizar la expansión educativa dentro del marco de los cambios ocurridos en la estructura de la producción. Las crisis periódicas que ofrece el crecimiento de la economía modifican tanto la percepción de los beneficios de la educación por parte de los distintos sectores sociales, como las posibilidades objetivas del Estado para financiar altas tasas de expansión educativa.

En toda sociedad donde la meritocracia juega un papel importante, el desempleo que se genera durante las épocas de depresión económica es un incentivo para adquirir mayor educación. Ahora bien, la reducción del ingreso real por el efecto que tiene sobre los ingresos públicos limita las posibilidades de aplicar políticas de tipo compensatorio dentro de la educación pública. De este modo la crisis fiscal del Estado afecta las posibilidades de satisfacer las presiones en favor de una rápida expansión educativa.

La introducción del ciclo económico en el análisis de la naturaleza de la educación pública contribuye a desmitificar la crisis actual de la educación, no por ello menos dramática, y brinda ciertos elementos para proceder a un análisis científico de esta última.

La crisis de la educación está inmersa dentro de la crisis fiscal del Estado y surge del carácter cíclico que presenta el crecimiento en las economías de mercado.

La planificación financiera de la educación está enfrentada en la actualidad a problemas extremadamente graves; y su futuro aparece ligado a la incorporación de nuevos paradigmas que permitan soslayar el virtual estancamiento en que se halla.

Un camino alternativo parece brindar amplias posibilidades para la planificación educativa: la elaboración de trayectorias de mínima o de máxima atendiendo a las probables modificaciones en los valores de los parámetros estructurales que definen distintas opciones sociales, o estilos de desarrollo. La formulación de modelos de planificación, desde este punto de vista, ofrece sin duda un serio reto al investigador; y no aceptarlo implica debilitar la fuerza que la programación, como herramienta, posee dentro de la planificación educativa.

La sistematización del pensamiento económico durante la década anterior permitió avanzar en la determinación de numerosos problemas sociales vinculados a la distribución del ingreso en general, y a la distribución de los servicios públicos en particular. Asimismo, se perfeccionaron un número importante de técnicas indicadas para evaluar los beneficios que podrían obtenerse si los planes elaborados se llevaran a la práctica con algún éxito.

La planification éducative, d'habitude considérée de l'optique des "ressources humaines", a négligé l'importance de placer le phénomène éducatif dans un contexte plus large. D'ailleurs, l'existence de cycles économiques et leur influence dans la détermination de la nature de l'expansion éducative, obligent à penser au besoin d'inclure dans les projections possibles des structures alternatives de "maximum" et de "minimum" tenant compte du fait que, historiquement, de diverses options politiques se consolident à chaque phase du cycle, étant celles-ci dérivées des modifications dans la structure du pouvoir.

L'envisagement à long terme présenté dans la première partie propose d'analyser l'expansion éducative dans le cadre des changements survenus dans la structure de la production. Les crises périodiques présentées par la croissance économique modifient aussi bien la perception des bénéfices de l'éducation de la part de différents secteurs sociaux, que les possibilités objectives de l'Etat afin de maintenir le financement de grands taux de l'expansion éducative.

Dans n'importe quelle société où la méritocratie joue un rôle considérable, le chômage généré pendant les époques de dépression économique encourage à acquérir une plus grande éducation. Or, la réduction du revenu réel par son effet sur les revenus publics limite les possibilités de mettre en oeuvre des politiques du type compensatoire dans l'éducation publique. Ainsi, la crise fiscale de l'Etat touche les possibilités de satisfaire les pressions visant à une rapide expansion éducative.

L'introduction du cycle économique dans l'analyse de la nature de l'éducation publique contribue à démythifier la crise actuelle de l'éducation, pas pour autant moins dramatique, et offre certains éléments pour faire procéder à une analyse scientifique de celle-ci.

La crise de l'éducation est immergée dans la crise fiscale de l'Etat et elle surgit du caractère cyclique présenté par la croissance dans les économies de marché.

Actuellement, la planification financière de l'éducation se trouve face aux problèmes extrêmement graves; et son avenir est lié à l'incorporation de nouveaux paradigmes permettant de surmonter le virtuel étanchement où elle se trouve. Un chemin alternatif semble offrir de grandes possibilités pour la planification éducative: l'élaboration des trajectoires de "minimum" ou de "maximum" subvenant aux probables modifications dans les valeurs des paramètres structuraux définissant de différentes options sociales ou des styles de développement. Ainsi envisagée, la formulation des modèles de planification offre sans aucun doute, un véritable défi au chercheur; et ne pas l'accepter, c'est affaiblir la force que la programmation en tant qu'outil, possède dans la planification éducative.

La systématisation de la pensée économique durant la dernière décennie a permis d'avancer dans la détermination d'un grand nombre de problèmes sociaux rattachés à la distribution des revenus en général, et à la distribution des revenus publics en particulier. On a perfectionné aussi une grande quantité de techniques indiquées pour évaluer les bénéfices qu'on pourrait obtenir si les plans élaborés étaient mis en oeuvre avec quelque succès.

Educational planning, customarily approached from the standpoint of "human resources", has lost sight of the importance of placing education in a wider context.

In addition, because of the existence of economic cycles and the part they play in shaping the growth of education, the need must be borne in mind to include in projections possible 'maximum' or 'minimum' alternative structures, on the grounds that historically in each phase of the cycle different policy options are consolidated as a result of changes in the power structure.

The systematization of economic thought during the preceding decade has enabled progress to be made in the determination of many social problems related to the distribution of income in general, and of public services in particular. Likewise, a large number of methods have been perfected which are suitable for evaluating the benefits which could be obtained if the plans prepared were carried into practice with some degree of success.

The long-term approach presented in Part One aims at analysing the growth of education in the framework of the changes which have occurred in the structure of production. The periodic crises of economic growth modify both the perception of the benefits of education by the different social sectors and the State's objective possibilities of financing high rates of educational growth.

In every society where meritocracy plays an important role, the unemployment generated during periods of economic recession is an incentive for acquiring more education. However, the decline in real income caused by the effect on public revenue limits the possibilities of applying compensatory policies in public education. Thus the State's financial crisis affects the possibilities of satisfying the pressures for a rapid growth of education.

The introduction of the economic cycle into the analysis of the nature of public education helps to dispel some of the misconceptions about the current crisis in education, which remains nonetheless acute, and provides a number of elements for a scientific analysis of it.

The crisis in education is bound up with the State's fiscal crisis and stems from the cyclical nature of growth in market economies.

Financial planning of education is currently facing very serious problems, and its future seems to be linked with the use of new paradigms to enable it to emerge from its present virtual stagnation. One possible alternative approach appears to offer good possibilities for educational planning: the preparation of minimum or maximum paths bearing in mind the probable changes in the values of the structural parameters which define different social options or styles of development. The formulation of planning models from this standpoint is a serious challenge to researchers, and to refuse it is to weaken the power of programming, as a tool, in educational planning.





ANEXO I



Gráfico A-1. Argentina: El gasto en educación elemental, 1959-1974  
(índice 1959-100)

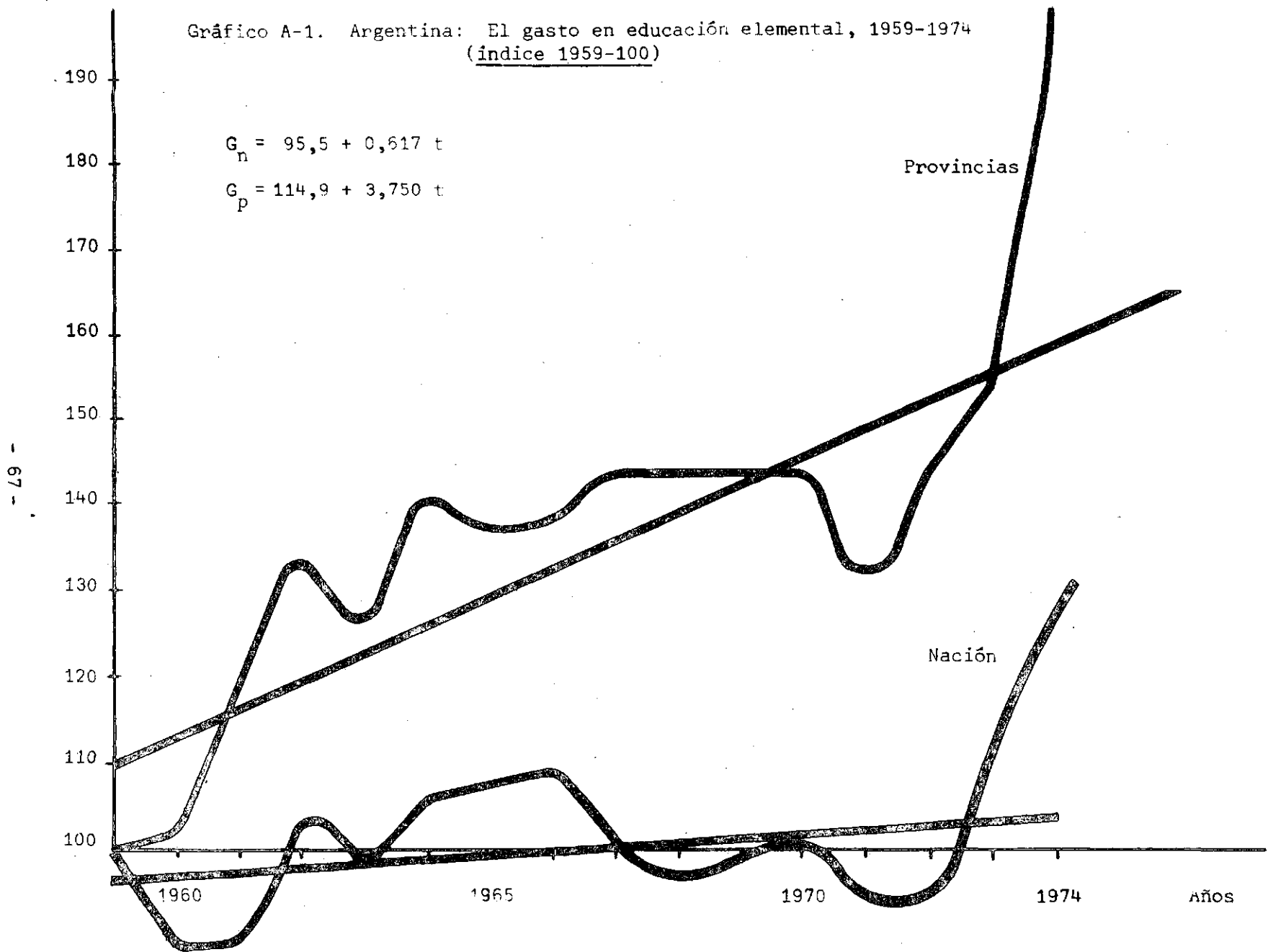
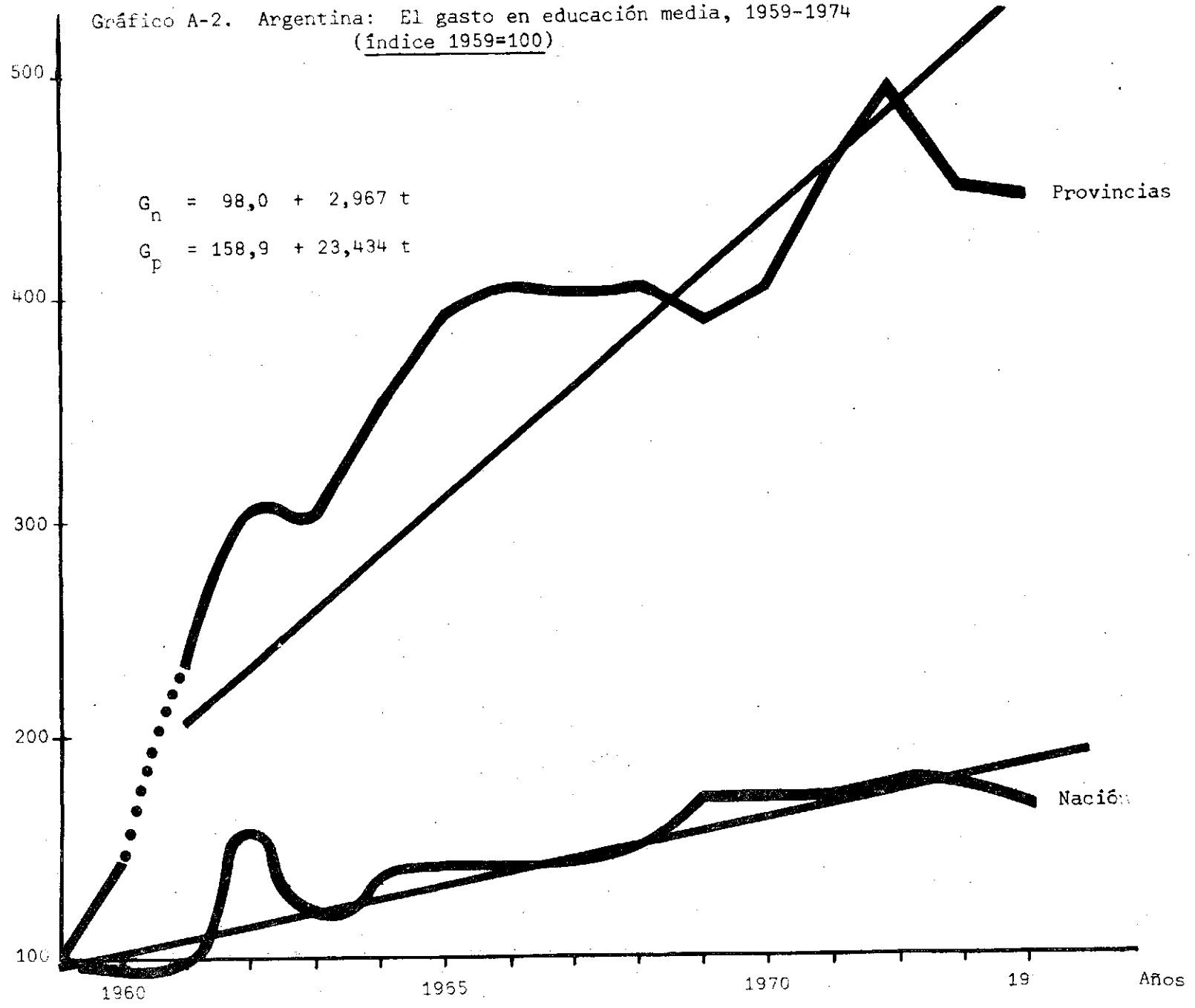


Gráfico A-2. Argentina: El gasto en educación media, 1959-1974  
 (índice 1959=100)



500

Gráfico A-3. Argentina: el gasto en educación media-técnica, 1959-1974  
(índice 1959=100)

400

300

200

100

$G_n = 117,3 + 4,736 t$

$G_p = 143,6 + 22,789 t$

provincias

Nación

1960

1965

1970

1974

Años

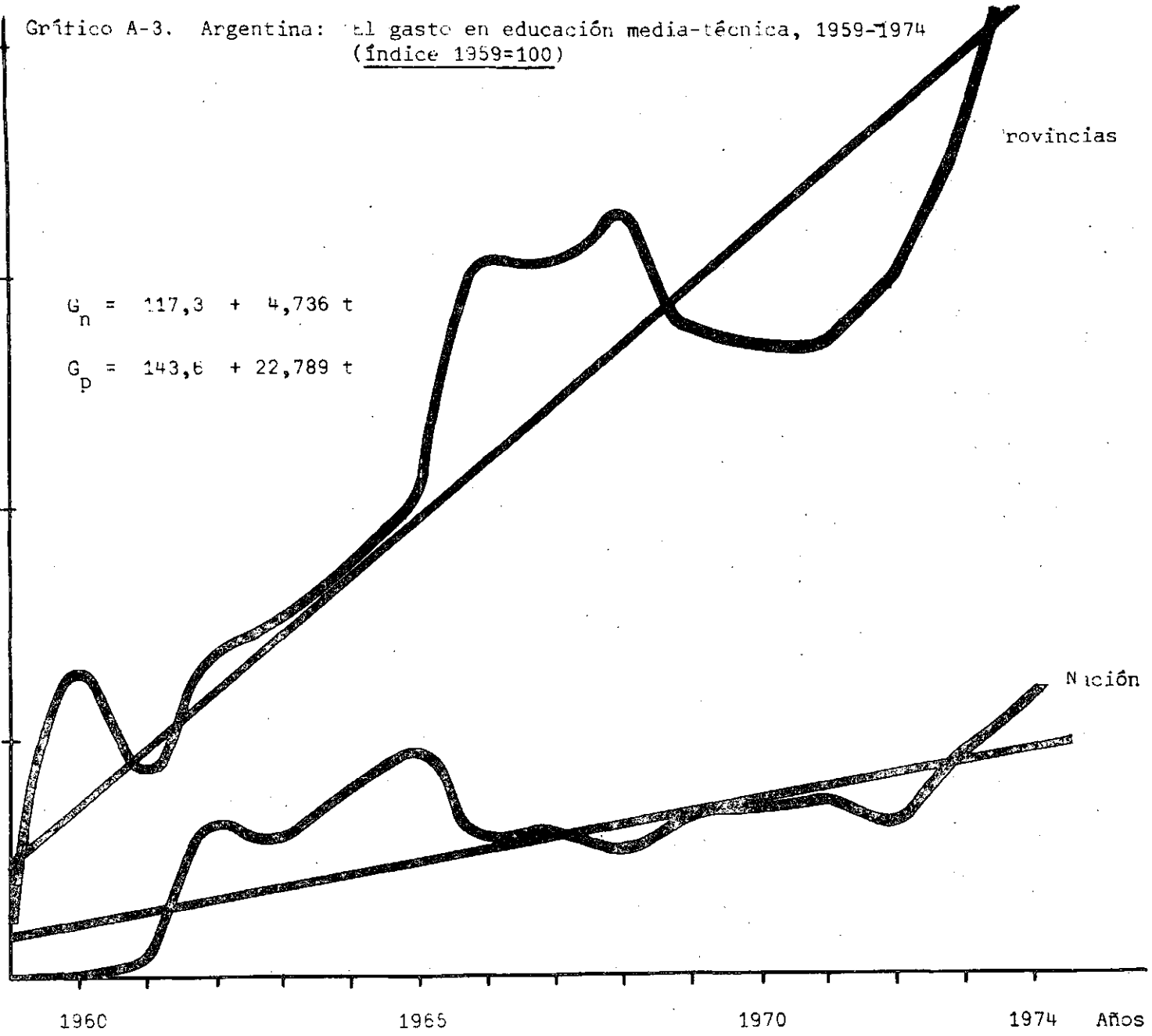


Gráfico A-4. Argentina: El gasto en educación superior, 1959-1974  
(índice 1959=100)

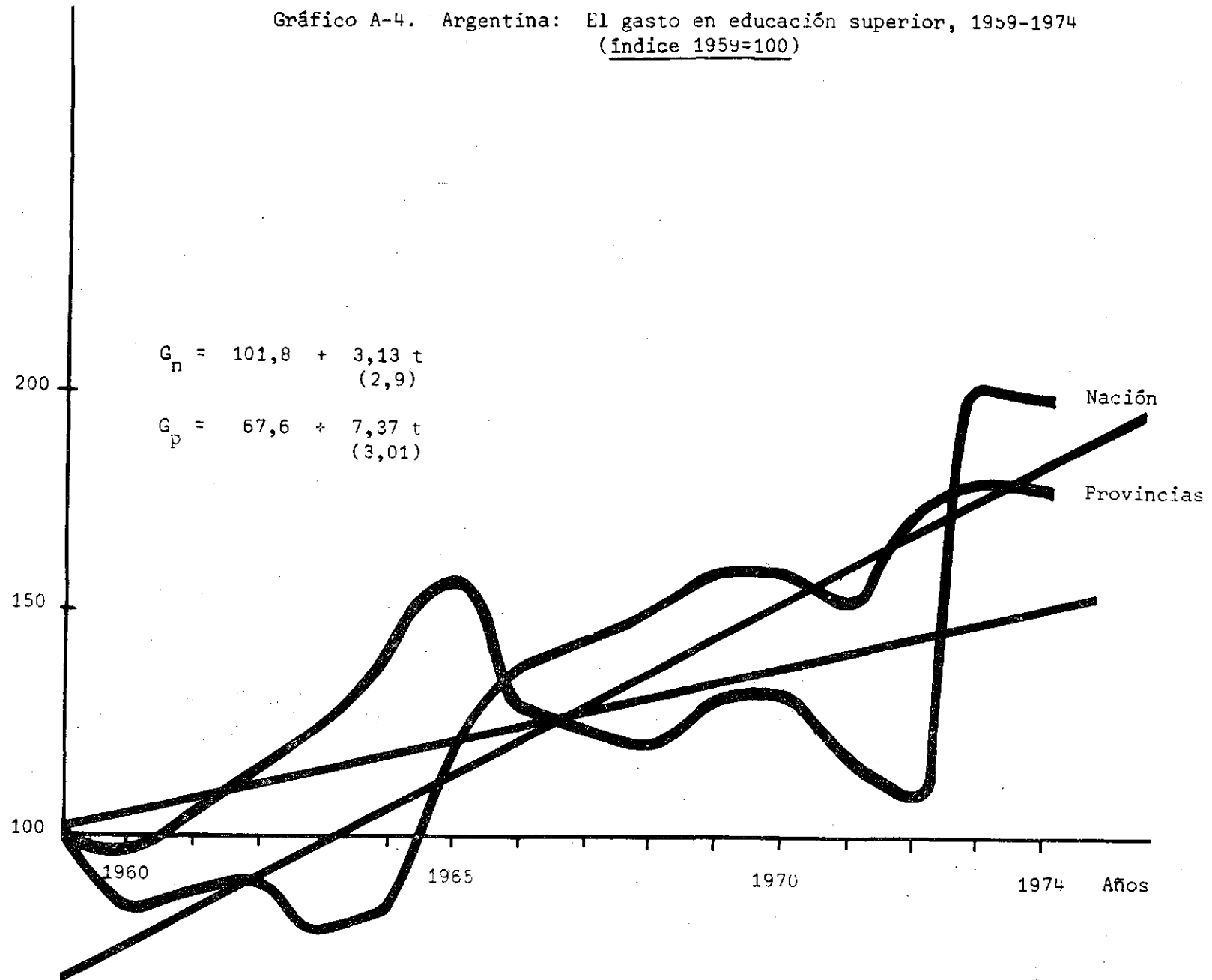
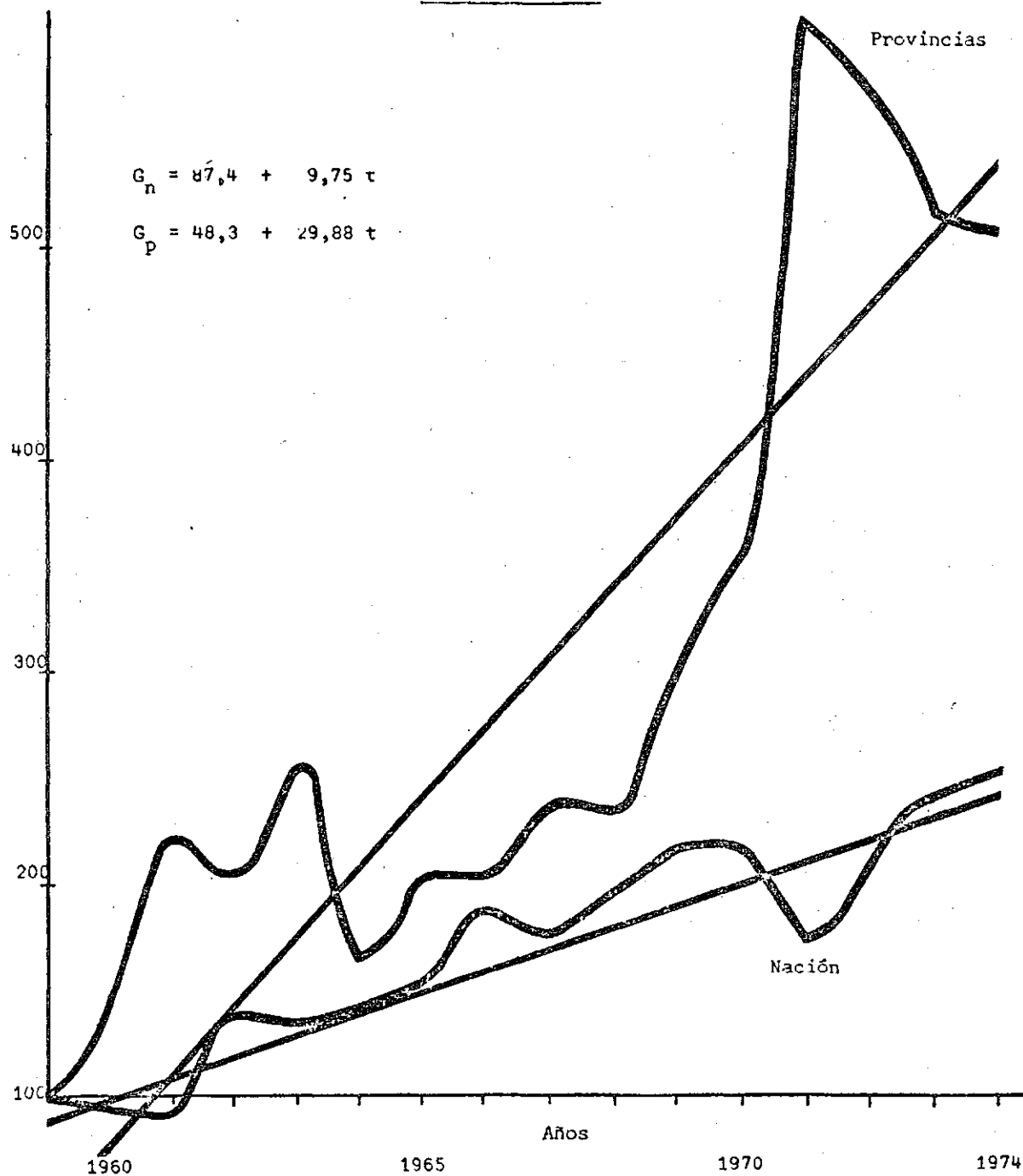


Gráfico A-5. Argentina: Subsidios a la enseñanza privada, 1959-1974  
 (índice 1959=100)



Cuadro A-1. Argentina:  
Evolución de los gastos del sector público y de las familias en educación, 1955-1974  
(millones de pesos corrientes)

Año	PIB pm	Gasto total en educación	Educación oficial				Educación privada			
			Total	Nación	Provin- cias	Fami- lias	Total	Nación	Provin- cias	Fami- lias
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	
1955	1 533,3	34,4	33,5	24,5	9,0	...	0,9	0,9	...	...
1956	1 980,3	42,6	41,6	27,7	13,9	...	1,0	1,0	...	...
1957	2 533,0	57,5	56,2	34,2	22,0	...	1,3	1,3	...	...
1958	3 694,4	101,6	98,3	62,8	35,5	...	3,3	3,3	...	...
1959	7 058,7	184,5	159,9	108,0	51,9	...	24,5	9,4	1,2	13,9
1960	9 009,6	222,4	192,2	124,0	68,2	...	30,2	11,3	2,1	16,9
1961	10 472,1	309,6	267,4	161,6	105,8	...	42,2	13,5	4,1	24,6
1962	13 158,2	486,9	409,8	255,2	154,6	...	74,1	26,7	4,9	42,4
1963	16 386,2	543,7	457,4	284,8	172,6	...	86,3	30,7	7,3	48,4
1964	23 172,5	800,1	667,4	408,1	259,4	...	132,7	41,0	6,1	85,6
1965	32 289,0	1 190,0	990,6	623,1	367,5	...	200,3	64,8	11,2	124,3
1966	39 656,5	1 696,1	1 384,6	821,1	563,5	...	311,5	105,8	15,0	190,8
1967	50 589,9	2 121,3	1 737,5	1 043,5	694,0	...	383,8	126,4	22,3	235,0
1968	57 470,2	2 384,3	1 917,6	1 171,4	746,2	...	466,7	156,7	24,2	285,8
1969	67 750,1	2 879,6	2 293,4	1 362,1	931,3	...	586,2	192,2	35,0	359,0
1970	79 510,6	3 418,2	2 722,9	1 592,5	1 130,4	...	695,3	221,1	48,4	425,8
1971	113 947,0	4 663,9	3 725,5	2 212,7	1 476,9	...	938,5	249,6	114,1	574,7
1972	193 149,1	6 836,0	5 360,0	3 070,4	2 289,6	...	1 476,0	406,0	165,9	904,1
1973	323 949,6	11 129,9	8 998,8	5 549,5	3 447,3	...	2 131,1	804,1	213,7	1 113,3
1974	474 653,0	16 345,5	13 597,4	7 694,3	5 903,1	...	2 748,1	1 108,4	286,9	1 352,8

Fuente: Columna 1: Banco Central de la República Argentina, Producto e ingreso en la Argentina, vol. II, 1975, Buenos Aires, pág. 24; columnas 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 1955/1974, elaboración propia a base de los cuadros anexos A-4, A-5, A-6 y A-7; columna 10, datos provisionales sujetos a revisión 1959-1965 estimados en CONADE, op. cit., 1968, y estimaciones propias para los años 1966-1974.



Cuadro A-2. Argentina:  
Porcentaje del PIB destinado a los gastos educativos, 1955-1974

Año	Total	Educación oficial					Educación privada				
		Aporte oficial		Total	Aporte privado	Total	Aporte oficial		Aporte privado	Total	
		Nación	Provin- cias				Nación	Provin- cias			
1955	2,2	1,6	0,6	2,2	...	...	0,06	...	0,060	...	...
1956	2,1	1,4	0,7	2,1	...	...	0,05	...	0,050	...	...
1957	2,3	1,3	0,9	2,2	...	...	0,05	...	0,050	...	...
1958	2,7	1,7	1,0	2,7	...	...	0,09	...	0,090	...	...
1959	2,6	1,5	0,7	2,3	...	...	0,13	0,017	0,147	0,198	0,344
1960	2,5	1,4	0,7	2,1	...	...	0,13	0,023	0,153	0,188	0,341
1961	3,0	1,5	1,0	2,5	...	...	0,13	0,039	0,169	0,235	0,404
1962	3,7	1,9	1,2	3,1	...	...	0,20	0,037	0,237	0,322	0,559
1963	3,3	1,7	1,0	2,8	...	...	0,19	0,044	0,234	0,295	0,529
1964	3,5	1,8	1,1	2,9	...	...	0,18	0,026	0,206	0,369	0,675
1965	3,7	1,9	1,1	3,1	...	...	0,20	0,035	0,235	0,385	0,620
1966	4,3	2,1	1,4	3,5	...	...	0,27	0,038	0,308	0,481	0,789
1967	4,2	2,1	1,4	3,4	...	...	0,25	0,044	0,294	0,465	0,759
1968	4,1	2,0	1,3	3,3	...	...	0,27	0,042	0,312	0,497	0,809
1969	4,2	2,0	1,4	3,4	...	...	0,28	0,052	0,332	0,530	0,962
1970	4,3	2,0	1,4	3,4	...	...	0,28	0,061	0,341	0,535	0,876
1971	4,1	1,9	1,3	3,3	...	...	0,22	0,100	0,320	0,504	0,824
1972	3,5	1,6	1,2	2,8	...	...	0,21	0,086	0,296	0,468	0,764
1973	3,5	1,7	1,1	2,8	...	...	0,25	0,066	0,316	0,417	0,833
1974	3,4	1,6	1,2	2,9	...	...	0,23	0,060	0,290	0,285	0,575

Fuente: Elaborado sobre la base del cuadro A-1.

Cuadro A-3. Argentina: Porcentaje del gasto público corriente destinado a los gastos corrientes en educación, 1955-1974

(en valores corrientes: millones de pesos y porcentajes)

Año	Gasto público corriente (monto)	Total (porcentajes)	Educación oficial			Educación privada		
			Total	Nación	Provincias	Total	Nación	Provincias
			(porcentajes)			(porcentajes)		
1955	343,5	10,0	9,7	7,1	2,6	0,3	0,3	...
1956	433,8	9,8	9,6	6,4	3,2	0,2	0,2	...
1957	541,6	10,6	10,4	6,3	4,1	0,2	0,2	...
1958	633,7	16,0	15,5	9,9	5,5	0,5	0,5	...
1959	1 161,3	14,7	13,8	9,3	4,5	0,9	0,8	0,1
1960	1 803,0	11,4	10,7	6,9	3,8	0,7	0,6	0,1
1961	2 397,9	11,9	11,2	6,7	4,4	0,7	0,6	0,2
1962	2 385,6	18,6	17,2	10,7	6,5	1,4	1,1	0,3
1963	3 028,3	16,4	15,1	9,4	5,7	1,3	1,0	0,2
1964	3 949,5	18,1	16,9	10,3	6,6	1,2	1,0	0,1
1965	6 889,6	15,5	14,4	9,0	5,3	1,1	0,9	0,2
1966	8 365,6	18,0	16,5	9,8	6,7	1,4	1,3	0,2
1967	12 741,5	14,8	13,6	8,2	5,9	1,2	1,0	0,2
1968	14 366,0	14,6	13,3	8,1	5,2	1,3	1,1	0,2
1969	15 911,2	15,8	14,4	8,6	5,8	1,4	1,2	0,2
1970	18 285,9	16,4	14,9	8,7	6,2	1,5	1,2	0,3
1971	23 857,8	17,1	15,6	9,3	6,3	1,5	1,0	0,5
1972	35 513,0	16,7	15,1	8,6	6,4	1,6	1,1	0,5
1973	64 686,0	15,5	13,9	8,6	5,3	1,7	1,2	0,4
1974	93 986,7	17,4	14,5	8,2	6,3	1,5	1,2	0,3

Fuente: "Gasto público 1955-1973", en Banco Central de la República Argentina, Producto e ingreso de la Argentina, op. cit., t.II, pág. 30. Porcentajes calculados a base de la información del cuadro A-1.





ANEXO II



## UNA NOTA ACERCA DE LA DISTRIBUCION DE FONDOS ENTRE EL SECTOR PUBLICO Y PRIVADO.

Para dejar señalada la urgencia con que deben encararse estudios sobre el sector privado y su participación en el sostenimiento de la enseñanza formal se diseñó el siguiente ejercicio numérico.

Sea que el presupuesto del sistema de enseñanza formal (SEF) se compone del sector presupuesto del sector oficial (SO) y el sector presupuesto del sector privado (SPR), tal como se representa en la ecuación 1. Donde el presupuesto del sector oficial

$$(1) \text{ SEF} = \text{SO} + \text{SPR} ;$$

se financia con fondos públicos ( $\text{FP}_0$ ) y fondos privados ( $\text{FPR}_0$ ), (ecuación 2) y el presupuesto del sector privado se financia igualmente con fondos públicos ( $\text{FP}_p$ ) y fondos privados ( $\text{FPR}_p$ ), (ecuación 3)

$$(2) \text{ SO} = \text{FP}_0 + \text{FPR}_0$$

$$(3) \text{ SP} = \text{FP}_p + \text{FPR}_p$$

Vemos aquí que el presupuesto del sector público atiende tanto a la enseñanza oficial ( $\text{FP}_0$ ) como a la enseñanza privada ( $\text{FP}_p$ ) mientras que el sector privado aporta fondos no sólo a la enseñanza privada ( $\text{FPR}_p$ ) sino también a la enseñanza pública ( $\text{FPR}_0$ ). El problema planteado consiste en determinar la magnitud de cada una de las variables a partir de la escasa información disponible.

La determinación de los fondos públicos asignados a la educación oficial ( $\text{FP}_0$ ) resulta relativamente sencilla contando con información de las cuentas de inversión. Ahora bien, para conocer lo gastado por el sector público en educación debe deducirse de las imputaciones del Ministerio de Educación de la Nación las erogaciones en cultura, salud, ciencia y técnica y otros gastos en cultura y educación. Del total neto de gastos en educación aún deben deducirse las transferencias corrientes que pasan a constituir nuestra variable de aporte estatal a la enseñanza privada ( $\text{FP}_p$ ).

Obviamente el rubro 'transferencias corrientes' incluye, junto al aporte estatal a la enseñanza privada, otras transferencias cuyo destino no pudo ser discriminado por lo que la estimación efectuada produce una sobreestimación del aporte real. Para formarse una idea de la importancia que el sesgo pudiera adquirir se realizaron algunas pruebas.

Respecto de 1970 y 1974, para los que se contó con información precisa a partir del presupuesto por programas, se pudo comprobar que la sobreestimación no resulta superior al 5%. Utilizando la misma fuente, se pudo verificar asimismo que una vez distribuidas las transferencias por organismos, el grueso de las mismas resulta asignado a la 'Superintendencia de Enseñanza

Privada' 1/.

Respecto del aporte de las familias al mantenimiento de la educación privada, se obtuvo de la siguiente manera: se supuso que el gasto por alumno inscrito no difiere en promedio del gasto por alumno inscrito en el sector público para cada nivel considerado 2/. Se multiplicó el gasto promedio por la cantidad de alumnos inscritos y a esa cifra se le dedujo el aporte estatal; la diferencia es lo que denominamos aporte privado (FPR<sub>p</sub>). Este método posee severas limitaciones que surgen de suponer:

- a) que la dotación de personal docente/no docente es la misma en ambos sectores;
- b) que la relación material didáctico/docente también es similar;
- c) que el sector público importa una provisión por gastos de alquileres y amortizaciones similar a la del sector privado; y, finalmente,
- d) que regionalmente se opera con iguales costos, ya que la distribución regional de la escuela pública y privada difieren sustancialmente.

En este caso, se supone como hipótesis que la estimación realizada peca por conservadora, por subvaluar el gasto del sector privado, lo que justifica la utilización de este método en ausencia de información más directa.

Finalmente, debe considerarse el aporte que el sector familias efectúa a la escuela pública. Una estimación realizada hacia 1964 por CONADE permite suponer que para ese año el monto era aproximadamente de quince a veinte millones de pesos ley. Para 1973 podría estimarse en novecientos millones de pesos si se supone un aporte de doscientos pesos por alumno y un total de 4.500.000 alumnos.

La metodología antes descrita se aplicó a la información disponible, para los años 1964 y 1973, sobre el nivel elemental y medio general y se obtuvieron estos resultados:

---

1/ Este organismo, encargado de controlar y certificar los planes de estudio de la enseñanza privada elemental, media y superior no universitaria, también distribuye la subvención estatal. Esta subvención se efectúa tomando como base ciertos parámetros (costo de matrícula, etc.) para los cuales, la Superintendencia debe recoger el balance anual de los establecimientos supervisados. Además, al elevar su rendición de cuentas a la Contaduría General de la Nación queda registrado el monto de subsidio a cada colegio. Esta rica información sin embargo no está disponible; por ello fue necesario apelar al procedimiento indirecto señalado más arriba para estimar el aporte estatal a la enseñanza privada. Lamentablemente, debido al alto grado de agregación de nuestras fuentes no será posible conocer la distribución del subsidio entre los distintos beneficiarios.

2/ Así, la estimación pudo ser empalmada con la realizada en CONADE.



Año	FP <sub>o</sub>	FPR <sub>o</sub>	FP <sub>p</sub>	FPR <sub>p</sub>
1964	1 501,5	158,0	(175,3; 233,8)	847,5
1973	1 691,2	338,5	(368,0; 900,0)	950,4

Se consideraron sólo los gastos corrientes del nivel elemental y medio general. La razón para excluir el nivel medio-técnico y el superior surge de la limitación impuesta por la estimación de CONADE variable FPR<sub>o</sub> en 1964, la que considera sólo el nivel primario y medio general.

Cuadro B1. Argentina: Distribución del esfuerzo público y privado en educación. Gastos corrientes. Niveles elemental y medio general

(pesos de 1970 y porcentajes)

Usos	1964		1973		1964	1973
	Enseñanza		Enseñanza			
Fuentes	Oficial	Privada	Oficial	Privada	Totales	
Sector público	1 501,5 (55,5)	158,0 (5,8)	1 691,2 (47,2)	338,5 (9,4)	1 659,5 (61,3)	2 079,7 (56,6)
Sector familias	200,0 (7,4)	847,5 (31,3)	600,0 (16,8)	950,4 (26,6)	1 047,5 (38,7)	1 550,4 (43,2)
Totales	1 701,5 (62,9)	1 005,5 (37,1)	2 291,2 (64,0)	1 288,9 (36,0)	2 707,0 (100)	3 580,1 (100)

Fuente: Estimaciones propias sobre la base de cuadros ut-supra.

Del cuadro anterior surge que la participación del sector familias como fuente de financiamiento se incrementa durante el período considerado (1964-1973) de un 38,7% a un 43,2%. Sin embargo, la canalización de esos fondos aparentemente se efectuó a través de su empleo dentro de la educación oficial, favoreciendo así a la escuela pública en relación con la escuela privada.

En efecto, mientras que en 1964 la enseñanza oficial absorbía veinticinco pesos de cada cien de los fondos proporcionados por las familias, en 1973 esa proporción era de cuarenta y cinco pesos por cada cien aportados por las familias.

El ejercicio anterior persigue el propósito de reflexionar sobre la validez que hoy tendría sostener que el esfuerzo privado es de carácter supletorio. A la

**SEDE DEL PROYECTO**

**COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA  
OFICINA BUENOS AIRES**

CERRITO 264 5º P.  
CASILLA DE CORREO 4191  
TELEFONOS 35-2947 2988 3122 3138  
DIRECCION CABLEGRAFICA UNATIONS  
BUENOS AIRES - REPUBLICA ARGENTINA