

# MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

## Financiamiento y gasto educativo en América Latina

Oscar Cetrángolo  
Javier Curcio

MACRO  
ECONOMÍA  
DEL  
DESARROLLO



NACIONES UNIDAS

CEPAL



MINISTERIO DE  
ASUNTOS EXTERIORES DE NORUEGA

# MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

## Financiamiento y gasto educativo en América Latina

Oscar Cetrángolo  
Javier Curcio



NACIONES UNIDAS



MINISTERIO DE  
ASUNTOS EXTERIORES DE NORUEGA

Este documento fue preparado por Oscar Cetrángolo y Javier Curcio, Consultores de la Unidad de Asuntos Fiscales de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco del programa de cooperación entre la CEPAL y el Gobierno de Noruega y del proyecto sobre educación y capacitación técnico-profesional para la igualdad en América Latina y el Caribe.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1680-8851 (versión electrónica)

ISSN 1680-8843 (versión impresa)

LC/TS.2017/95

Distribución: Limitada

Copyright © Naciones Unidas, noviembre de 2017. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.17-01080

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, [publicaciones@cepal.org](mailto:publicaciones@cepal.org). Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

# Índice

---

<b>Resumen</b> .....	7
<b>Introducción</b> .....	9
<b>I. Aspectos normativos y reformas recientes</b> .....	11
<b>II. Cobertura y alcances de la educación básica</b> .....	17
A. Cobertura.....	17
B. Resultados de pruebas de calidad educativa .....	22
C. Una aproximación al impacto sobre el mercado de trabajo .....	30
<b>III. El gasto público en educación en América Latina</b> .....	33
A. El gasto total y por niveles .....	33
B. Predominio del componente salarial en la estructura del gasto educativo .....	36
<b>IV. El financiamiento de la educación</b> .....	39
A. Modalidad de financiamiento: oferta vs. demanda .....	40
B. Las fuentes de financiamiento público.....	41
C. Transferencias entre niveles de gobierno .....	44
D. Financiamiento privado de la educación.....	47
E. Financiamiento como incentivo docente.....	51
<b>V. Conclusiones y reflexiones finales</b> .....	53
<b>Bibliografía</b> .....	59
<b>Anexo</b> .....	61
<b>Serie Macroeconomía del Desarrollo: números publicados</b> .....	72

**Cuadros**

Cuadro 1	Normativa general sistemas educativos en América Latina .....	12
Cuadro 2	Obligatoriedad en la escolaridad básica y media, 2016.....	13
Cuadro 3	Años educación obligatoria, 2000 y 2016 .....	14
Cuadro 4	Tasa neta de escolarización países América Latina y el Caribe, años seleccionados .....	18
Cuadro 5	Tasa escolarización de la población por grupos de edad, nivel socioeconómico y área geográfica (Promedio simple países de América Latina) años seleccionados .....	18
Cuadro 6	Tasa escolarización de la población por grupos de edad y países, 2000-2013 .....	20
Cuadro 7	Tasa de repitencia y abandono por nivel educativo.....	21
Cuadro 8	Porcentaje de alumnos con dos o más años de retraso .....	22
Cuadro 9	Indicador sintético de Calidad Educativa por país en los operativos SERCE y TERCE.....	25
Cuadro 10	Niveles de desempeño en la prueba PISA de lectura, 2009. Países seleccionados y promedios de América Latina y el Caribe y OCDE .....	27
Cuadro 11	Gastos tributarios en educación en países latinoamericanos seleccionados .....	43
Cuadro 12	Gasto Educativo Público y Privado en Argentina, Chile y Costa Rica .....	48
Cuadro 13	Prácticas de incentivos salariales seleccionadas de América Latina .....	52
Cuadro A.1	Distribución de estudiantes en las pruebas TERCE .....	62
Cuadro A.2	Puntuaciones medias SERCE (2006) y TERCE (2013) .....	64
Cuadro A.3	Evolución del gasto público en educación .....	65
Cuadro A.4	Gasto público en educación primaria y secundaria .....	66
Cuadro A.5	Variación porcentual del gasto público en educación por alumno, entre 2000 y último dato disponible .....	66
Cuadro A.6	Gasto público por alumno como porcentaje del PIB per cápita .....	67
Cuadro A.7	Estructura porcentual del gasto directo en instituciones educativas públicas según clasificación económica .....	67
Cuadro A.8	Estructura porcentual del gasto directo en instituciones educativas públicas.....	68
Cuadro A.9	Proporción de la matrícula privada en la educación primaria y secundaria de países de América Latina y el Caribe .....	70
Cuadro A.10	Máximo nivel educativo de la población de 25 años o mayor en países de América Latina y el Caribe.....	70
Cuadro A.11	Distribución de rendimiento pruebas PISA de lectura 2009 .....	71

**Gráficos**

Gráfico 1	Cantidad de días de escolarización mínima por año, 2016.....	15
Gráfico 2	Tasa escolarización de la población por grupos de edad y países, 2000-2013 .....	19
Gráfico 3	Distribución de estudiantes por nivel de desempeño en matemática. Operativo TERCE, 2013 .....	23
Gráfico 4	Distribución de estudiantes por nivel de desempeño en lectura. Operativo TERCE, 2013 .....	24
Gráfico 5	Distribución de estudiantes por nivel de desempeño en ciencias naturales. Operativo TERCE, 2013 .....	24
Gráfico 6	Puntuaciones medias de SERCE, 2006 y TERCE, 2013.....	26
Gráfico 7	Distribución porcentual por cuartiles de los niveles de desempeño en la prueba PISA de lectura, según índice de estatus socioeconómico y cultural de los hogares, 2009. Países seleccionados de América Latina y el Caribe y Promedio OCDE .....	28
Gráfico 8	Distribución de rendimiento pruebas PISA de lectura 2009, según distribución del ingreso. Países seleccionados de América Latina y el Caribe y Promedio OCDE .....	29
Gráfico 9	América Latina (18 países): tasas de participación de jóvenes (15-24 años) .....	31
Gráfico 10	Evolución del gasto público en educación. Año 2000 y último dato disponible (alrededor de 2014) .....	34

Gráfico 11	Gasto público en educación primaria y secundaria como porcentaje del gasto educativo total .....	34
Gráfico 12	Variación porcentual Gasto público en educación por alumno .....	35
Gráfico 13	Gasto público por alumno como porcentaje del PIB per cápita .....	35
Gráfico 14	Estructura porcentual del gasto directo en instituciones educativas públicas según clasificación económica .....	36
Gráfico 15	Estructura porcentual del gasto directo en instituciones educativas públicas según clasificación económica y niveles educativos .....	37
Gráfico 16	Gasto público educativo (eje derecho) y carga tributaria (eje izquierdo) en los países de América Latina .....	42
Gráfico 17	América Latina: Gasto Social (porcentaje del PIB) y su estructura porcentual .....	43
Gráfico 18	Proporción de Gasto Público y Privado en Instituciones educativas, 2013 .....	49
Gráfico 19	Proporción de la matrícula privada en la educación primaria y secundaria de países de América Latina y el Caribe .....	50
Gráfico 20	Máximo nivel educativo de la población de 25 años o mayor en países de América Latina y el Caribe .....	54
Gráfico 21	Tipología de países en relación con indicadores educativos y de desarrollo económico .....	56
<b>Recuadros</b>		
Recuadro 1	Modelos de financiamiento educativo predominantes en América Latina .....	40



## Resumen

---

Gran parte de los problemas distributivos en los países de la región tienen su origen en la desigualdad de oportunidades al comienzo de la vida y durante el ciclo de la educación, que a su vez impacta de manera significativa en las posibilidades de lograr niveles más elevados de productividad, desarrollo y empleo de calidad. Los acuerdos internacionales y las políticas relacionadas con el derecho a la educación han alentado a la región a promover el acceso a los servicios educativos, principalmente en el nivel primario y secundario. Sin embargo, la situación en la región sigue siendo deficiente, mostrando en su diversidad de situaciones algunos países que recién están comenzando este proceso complejo.

La reforma de los sistemas educativos parece ser una de las prioridades más claras en las agendas de los países latinoamericanos. La necesidad de lograr sociedades más equitativas, inclusivas y cohesionadas, que promuevan el crecimiento económico, el empleo de calidad y la consolidación de los sistemas democráticos depende de que los países logren mejoras en la cobertura, calidad, inclusión y equidad de sus sistemas educativos. En este marco se percibe un intenso debate sobre los alcances y contenidos de los derechos a la educación y las alternativas para su cumplimiento efectivo.

El presente estudio tiene como objetivo realizar una primera aproximación al tema, mediante el análisis de la situación actual en materia de gasto y financiamiento de la educación en América Latina. Para cumplir con ese cometido, el documento revisa los cambios recientes en la organización del sector en los diferentes países de la región y la cobertura del sistema en sus distintos niveles, para luego concentrarse en el análisis del gasto educativo y sus modalidades de financiamiento. Si bien el abordaje ofrece un mayor grado de exhaustividad en lo referido a la educación básica de los países de América Latina, dentro de lo posible se incorporan referencias a la situación de la educación terciaria y a los países de la región del Caribe.





## Introducción

---

Lograr crecimiento económico sostenido y reducir la desigualdad siguen siendo retos fundamentales en América Latina y el Caribe. En su trilogía de documentos institucionales presentados en las tres últimas sesiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), durante los años 2010, 2012 y 2014 se planteó una agenda para la igualdad como fuerza motora, principio ético y objetivo final del desarrollo sostenible en la región. Para lograr un mayor crecimiento con igualdad son necesarias políticas que generen más empleo y de mayor calidad a partir de una estructura productiva convergente con una mejor distribución de los factores productivos. Adicionalmente, el cumplimiento de ese propósito implica que se deben consolidar sistemas de protección social universal, el desarrollo pleno de capacidades y la sostenibilidad del medio ambiente, modificando los patrones de consumo y producción.

Gran parte de los problemas distributivos en los países de la región tiene su origen en la desigualdad de oportunidades al comienzo y durante el ciclo de la educación, que a su vez impacta de manera significativa en las posibilidades de lograr niveles más elevados de productividad, crecimiento y empleo de calidad. Los acuerdos internacionales y las políticas relacionadas con el derecho a la educación han estimulado a la región para promover el acceso a los servicios educativos, principalmente en el nivel primario y secundario. Sin embargo, la situación en la región sigue siendo deficiente, mostrando en su diversidad de situaciones algunos países que recién están comenzando este proceso complejo.

La heterogeneidad señalada entre países se multiplica al considerar las diversas situaciones que se presentan dentro de cada país. Allí se encuentran grandes diferencias entre territorios con distinta dotación de factores; entre zonas urbanas y rurales; estudiantes pobres y no pobres (o, en todo caso, estudiantes de distintos estratos socioeconómicos), y poblaciones indígenas y no indígenas. Las brechas entre regiones de diferente desarrollo relativo en cada país se pueden ver agravadas cuando la provisión se encuentra descentralizada y no existen instancias adecuadas de compensación frente a las inequidades territoriales.

El sistema educativo de los países latinoamericanos se encuentra bajo una doble demanda. Si bien existe un fuerte consenso sobre la necesidad de lograr incrementos en el gasto destinado a esa finalidad, también es creciente la demanda de mayor eficiencia en ese gasto, de manera de contribuir al objetivo de mejorar la calidad y la equidad, sin resentir el alcance y la cobertura. Los resultados de las pruebas internacionales de aprendizaje, los años de educación y las tasas de cobertura educativa pueden ser indicadores parciales, pero apuntan en la misma dirección: América Latina está aún lejos de los

estándares educativos de los países desarrollados y existen otras regiones que han realizado avances muy acelerados. Como se señaló, las reformas requerirán de mayores recursos, pero existe, asimismo, numerosa evidencia indicando que los incrementos de recursos no se traducen necesariamente en mejores resultados educativos. El desafío es mucho más complejo.

La educación constituye hoy la “palanca” de la igualdad y un eslabón múltiple en el desarrollo (CEPAL, 2010). Las políticas necesarias para lograr una mayor igualdad tienen en la educación su eje central. Para ello se requiere combatir la segmentación del aprendizaje por nivel socioeconómico, territorio, género y etnia. En relación con el mercado laboral, sólo la educación podrá dar las bases que sustentan la tan deseada movilidad social y laboral. Adicionalmente, y en relación con el crecimiento, una sociedad con altos niveles de educación tiene una mejor base para la incorporación del progreso técnico, la innovación y los aumentos en materia de productividad que permitan remover las brechas existentes. Asimismo, el fortalecimiento de la democracia demanda una participación política más amplia sobre la base de una ciudadanía informada, con capacidad crítica y cultura cívica fortalecidas.

Reforzar el vínculo entre la formación profesional y los sistemas de capacitación y empleo es una asignatura pendiente de la región, para evitar la transmisión intergeneracional de la desigualdad. Un sistema eficaz de la educación y la formación profesional tiene un gran potencial para avanzar en la igualdad de género, facilitando el acceso de las mujeres al mercado de trabajo y el empleo productivo y el trabajo decente en sectores intensivos en conocimiento, y la reducción de la brecha de ingresos entre hombres y mujeres. Sin embargo, la evidencia sugiere que existe un persistente sesgo de género en la oferta de formación profesional y que las mujeres tienden a ser incluidas en ocupaciones de baja productividad con poca relación con su área de formación.

Finalmente, en relación con esta temática los Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS) aprobados en 2015 que plantean metas para el año 2030 promueven la educación inclusiva de calidad, la igualdad de género, la reducción de la desigualdad y el fortalecimiento de la alianza mundial para el desarrollo sostenible (ODS números 4, 5, 6 y 17). Esas metas reconocen, a su vez, la dimensión regional y la integración económica en el desarrollo sostenible, lo que puede facilitar la traducción eficaz de las políticas de desarrollo sostenible en medidas concretas a nivel nacional.

Con el apoyo del Gobierno de Noruega, la CEPAL está desarrollando un proyecto orientado a fortalecer el vínculo entre educación, formación profesional y empleo en la región, generando evidencia e identificando las mejores prácticas para el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos en el logro de sistemas educativos que ayuden a mejorar el desarrollo con equidad.

Como parte de ese proyecto el presente estudio tiene como objetivo realizar una primera aproximación al tema, mediante el análisis de la situación actual en materia de gasto y financiamiento del sector educativo en América Latina. Para cumplir con ese cometido, las próximas dos secciones del documento estarán destinadas a presentar los cambios recientes en la organización del sector en los diferentes países de la región y la cobertura del sistema en sus distintos niveles, para luego concentrarse en el análisis del gasto en el sector y las modalidades de financiamiento. Si bien el abordaje ofrece un mayor grado de exhaustividad en lo referido a la educación básica de los países de América Latina, siempre que sea posible serán incorporadas referencias a la situación de la educación terciaria y a los países de la región del Caribe.

## I. Aspectos normativos y reformas recientes

---

La importancia que tiene la educación en las sociedades de América Latina queda de manifiesto a partir de la abundante legislación donde se dispone no solo el derecho sino también la obligación a cumplir con ciertos niveles de atención a la escuela, diferentes en cada país. Ello hace que la educación adquiera el carácter de “bien meritório”. En consecuencia, cobran especial interés los aspectos normativos que definen los alcances de la intervención pública en educación en cada país de la región. Adicionalmente, esta aproximación permite tener una primera visión de los países que han emprendido reformas en los últimos años, así como su dirección general. En este sentido, debe prestarse atención a los cambios en la orientación de las reformas realizadas durante los tres primeros quinquenios de este siglo en relación con la situación previa, entre la que se destacaban las reformas de los años noventa.

Todos los países de la región de América Latina, con excepción de Haití, cuentan con leyes generales de educación que establecen el marco de las políticas educativas, sus principios y sus grandes lineamientos. En muchos casos, estas leyes van acompañadas por otras complementarias orientadas a regular aspectos específicos del funcionamiento de los sistemas educativos como su financiamiento, la formación de sus docentes o la dinámica de la educación superior, además de precisiones en temas tales como la duración del calendario escolar o de los ciclos de obligatoriedad. Aun así, las leyes generales son rectoras de la dinámica que en cada país tienen las prácticas educativas, y definen las obligaciones de los Estados en torno a la educación de sus ciudadanos.

Como se observa en el Cuadro 1, en la región coexisten leyes nuevas, de reciente entrada en vigor, con otras que tienen más de 50 años de vigencia. Las más antiguas son la de Costa Rica, del año 1957 (con dos modificaciones a lo largo de la década de los años noventa) y la de Cuba, de 1961. En rigor, esta última no es una ley general de educación, sino una ley específica que tiene por objeto la nacionalización de los servicios educativos, y la gratuidad de la oferta. La mayor parte de los lineamientos que definen el marco de regulación de las prácticas educativas se desprenden del texto constitucional de ese país.

Durante la década de los años noventa se sancionaron doce leyes de educación. Las reformas educativas que tuvieron lugar en ese entonces se enmarcaron, en gran medida, en los lineamientos presentes en ese momento del debate político, fuertemente orientados a la conformación de una sociedad

cuya dinámica se centrara en el mercado, y donde la formación de recursos humanos para la producción era un objetivo fundamental de los sistemas educativos (López, N., 2015).

**Cuadro 1**  
**Normativa general sistemas educativos en América Latina**

País	Denominación normativa	Año de sanción	Ciclos de formación definidos
Argentina	Ley de Educación Nacional	2006 (modificada en 2014)	Educación Inicial, Primaria, Secundaria y Superior.
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Ley de la Educación "Avelino Siñani – Elizardo Pérez"	2010	Educación Inicial, Primaria, Secundaria y Superior.
Brasil	Lei de Diretrizes e Bases de Educação 9394	1996 (última revisión 2013)	Prescolar, Enseñanza Fundamental, Media y Superior.
Chile	Ley General de Educación	2009 (última revisión 2013)	Educación Parvularia, Básica, Media y Superior.
Colombia	Ley General de Educación	1994	Educación Preescolar, Básica Primaria, Básica Secundaria, Media y Superior.
Costa Rica	Ley Fundamental de Educación	1957 (última revisión 2001)	Educación Preescolar, Primaria, Media y Superior.
Cuba	Ley de Nacionalización general y gratuita de la enseñanza	1961	Educación Prescolar, Primaria, Sec. básica, Pre-universitaria y Sup.
Ecuador	Ley Orgánica de Educación Intercultural	2012	Educación Inicial, Gral. Básica (Prep., Elemental, Media y Sup.) y Bachill.
El Salvador	Ley General de Educación	1996 (última revisión 2005)	Educación Inicial, Parvularia, Básica, Media y Superior.
Guatemala	Ley de Educación Nacional	1991 (revisada en 2006)	Educación Inicial, Pre-primaria, Primaria, Media y Superior.
Honduras	Ley Fundamental de Educación	2011	Educación Pre-básica, Básica, Media y Superior.
México	Ley General de Educación	1993 (última revisión 2016)	Educación Prescolar, Primaria, Secundaria y Superior.
Nicaragua	Ley General de Educación	2006	Educación Inicial, Primaria, Secundaria, Técnica y prof. y Sup.
Panamá	Ley Orgánica de Educación	(última modif. 2003)	Educación Prescolar, Primaria, Premedia, Media y Superior.
Paraguay	Ley General de Educación	1998 (modificada en 2010)	Educación Inicial, Básica, Media y Superior.
Perú	Ley General de Educación	2003 (modificada en 2004)	Educación Inicial, Primaria, Secundaria y Superior.
República Dominicana	Ley General de Educación	1997 (modificada en 2010)	Educación Inicial, Básica, Media y Superior.
Uruguay	Ley General de Educación	2009	Educación Inicial, Primaria, Media básica y Superior.
Venezuela (República Bolivariana de)	Ley Orgánica de Educación	2009	Educación Básica: Inicial, Primaria y Media.

Fuente: Elaboración propia.

En el siglo XXI se sancionaron nueve leyes nuevas vinculadas con el sector educativo en los diferentes países de la región. Cuatro de esas normas —las de Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y Venezuela (República Bolivariana de)— reemplazaron las dictadas en la década de los noventa, y las más recientes son la de Bolivia (Estado Plurinacional de), Honduras y Ecuador, que fueron sancionadas en esta última década.

Hubo además modificaciones recientes a las normas vigentes. Algunas de menor alcance —como fue el caso de la Argentina, que mediante una ley complementaria incluye la sala de 4 años en el ciclo de educación obligatoria— y otras, en cambio, con grandes implicancias políticas y sociales, como en Chile, que también mediante una ley complementaria modifica aquellos aspectos de la Ley General de Educación que hacen a la existencia del lucro por parte de los sostenedores de establecimientos educativos, la posibilidad de las escuelas de seleccionar a sus alumnos, y la vigencia del copago como fuente de financiamiento de los establecimientos escolares.

El hecho de que casi la mitad de los países de la región tenga leyes nacidas en los últimos 15 años pone luz sobre dos cuestiones que son de suma relevancia. Por un lado, evidencia la permanencia de un debate intenso y rico sobre los alcances y contenidos del derecho a la educación en la región, y la capacidad que tienen los actores que son protagonistas de ese debate de incidir en el campo de las políticas públicas a través de los textos normativos. Por el otro, nos señala que una parte importante de la ciudadanía latinoamericana está en contextos educativos que se rigen por principios que expresan de

modo integral los diferentes compromisos que implica asumir a la educación como un derecho humano fundamental (López, N., 2015).

Todos los países excepto Cuba y Ecuador establecen la obligatoriedad de comenzar la escolaridad en el nivel de educación preprimaria, lo sostienen durante el nivel primario y en la gran mayoría de los casos (con las excepciones de El Salvador, Nicaragua, Panamá y República Dominicana), abarcan parcial o totalmente a la educación secundaria. Desde el punto de vista de la intervención estatal en el sector puede señalarse el establecimiento de la educación como “bien meritario o preferente”, en el que la sociedad se coloca por sobre la decisión individual en lo referente a la escolarización (de los niños, niñas y sus familias) y obliga al consumo de esos servicios desde edades muy tempranas. La preferencia social se establece en rangos muy altos que van desde 7 años de escolaridad obligatoria en Nicaragua, 9 en Cuba y hasta 13 en Brasil, Chile, Ecuador y Paraguay o 14 en Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), México, Perú y Uruguay (Cuadro 2).

A partir de la construcción de medias simples de los casos relevados en la región se destaca que la preferencia social sobre la prestación de servicios educativos se establece, en promedio, a partir de los 4,2 años de vida y abarca 12,1 años de escolaridad obligatoria, compuestos por 1,8 correspondientes al nivel de educación pre-primaria, 6,8 primaria y 3,5 secundaria.

**Cuadro 2**  
**Obligatoriedad en la escolaridad básica y media, 2016**

País	Edad de inicio obligatoriedad	Cantidad de años escolaridad obligatoria			
		Total	Educación pre-primaria	Educación primaria	Educación secundaria
Argentina	5	14	2	6	6
Bolivia (Estado Plurinacional de)	4	14	2	6	6
Brasil	4	13	2	5	6
Chile	5	13	1	6	6
Colombia	5	10	1	5	4
Costa Rica	4	11	2	6	3
Cuba	6	9	0	6	3
Ecuador	5	13	0	10	3
El Salvador	4	12	3	9	0
Guatemala	4	11	2	6	3
Honduras	5	12	1	9	2
México	3	14	3	6	5
Nicaragua	5	7	1	6	0
Panamá	4	11	2	9	0
Paraguay	5	13	1	9	3
Perú	3	14	3	6	5
República Dominicana	5	9	1	8	0
Uruguay	4	14	2	6	6
Venezuela (República Bolivariana de)	0	16	5	6	5
Promedio Simple	4,2	12,1	1,8	6,8	3,5

Fuente: Elaboración propia en base a leyes de Educación de cada país y modificaciones normativas posteriores.

Si se analizan los cambios en la obligatoriedad que se han producido durante los últimos años se observa que durante el siglo XXI la gran mayoría de los países incrementaron la cantidad de años con preferencia social sobre la educación básica y media. Sobre los 19 países analizados solo 5 no modificaron la obligatoriedad (Colombia, Costa Rica, Cuba, Panamá y República Dominicana).

Bolivia (Estado Plurinacional de) es el caso que aumentó una mayor cantidad de cursos obligatorios, pasando de 8 a 14 años durante el período, seguido de Brasil, Chile, México y Uruguay que incrementaron 5 años de obligatoriedad (Cuadro 3). Es importante destacar el correlato que el aumento de la escolaridad tiene con la ampliación de las demandas de financiamiento educativo, tanto en relación con los gastos corrientes (salarios y otros), como en la infraestructura necesaria para dar respuestas al aumento de la cobertura asociada.

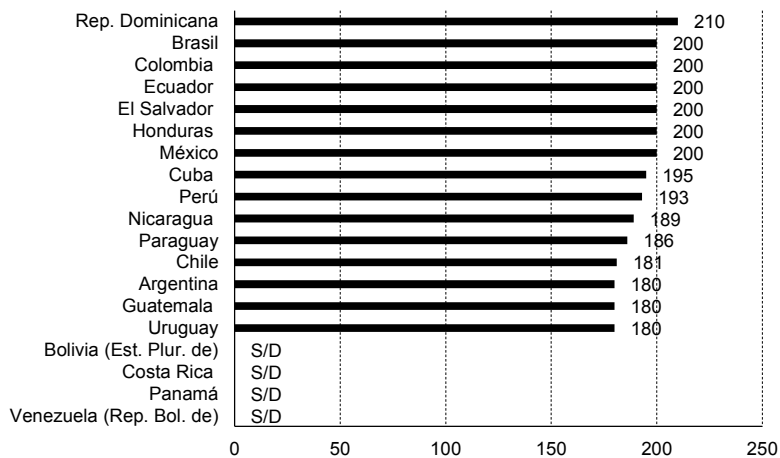
**Cuadro 3**  
**Años educación obligatoria, 2000 y 2016**

País	Año 2000	Año 2016	Incremento de años entre 2000 y 2016
Argentina	10	14	4
Bolivia (Estado Plurinacional de)	8	14	6
Brasil	8	13	5
Chile	8	13	5
Colombia	10	10	0
Costa Rica	11	11	0
Cuba	9	9	0
Ecuador	10	13	3
El Salvador	9	12	3
Guatemala	10	11	1
Honduras	9	12	3
México	9	14	5
Nicaragua	6	7	1
Panamá	11	11	0
Paraguay	9	13	4
Perú	12	14	2
República Dominicana	9	9	0
Uruguay	9	14	5
Venezuela (República Bolivariana de)	14	16	1

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de <http://data.uis.unesco.org/> para el año 2000 y de las Leyes de Educación de cada país y modificaciones normativas posteriores para el año 2016.

Otro aspecto donde se observa una mayor preocupación por la regulación del sector es en relación con la duración del calendario escolar. Como se observa en el Gráfico 1, a excepción de Bolivia (Estado Plurinacional de), Costa Rica, Panamá y Venezuela (República Bolivariana de), los países regulan el ciclo lectivo estableciendo un mínimo de jornadas anuales que va desde 180 días en Argentina, Guatemala y Uruguay hasta 210 días en la República Dominicana.

**Gráfico 1**  
**Cantidad de días de escolarización mínima por año, 2016**



Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de las Leyes de Educación de cada país y modificaciones normativas posteriores.

Referencias: S/D Sin definir





## **II. Cobertura y alcances de la educación básica**

---

Habiendo revisado los importantes cambios normativos que se produjeron en casi todos los países de la región durante las últimas décadas y antes de analizar el comportamiento del nivel y estructura del gasto en educación, esta sección estará destinada a presentar los cambios en la cobertura y calidad de la educación básica. Asimismo, se incorporan algunas reflexiones preliminares sobre la relación entre educación y empleo, con especial referencia a la participación de los jóvenes en el mercado laboral.

### **A. Cobertura**

Habida cuenta de los niveles de cobertura relativamente elevados alcanzados en el nivel primario de educación en América Latina a lo largo del siglo pasado, durante las últimas décadas se observa, en términos generales, un lento crecimiento de la escolarización en ese nivel, que fluctúa alrededor del 92% de la población correspondiente por edad. El nivel de educación secundaria, en cambio da muestras de un sostenido crecimiento de la cobertura durante las últimas décadas. No obstante, el nivel de cobertura promedio de 75,7% en 2013 sugiere importantes desafíos de ampliación de la educación secundaria hacia adelante.

En esta temática resulta especialmente ilustrativo considerar la perspectiva de género. En ese sentido, debe mencionarse que la cobertura de educación primaria correspondiente a las mujeres se incrementó por encima de la de los niños varones durante la última década, alcanzando a nivelar el indicador y superando la histórica situación desfavorable. En el caso de la escuela secundaria la inequidad de género opera en el sentido inverso, quedando los adolescentes varones relegados en la cobertura escolar, sensiblemente por debajo de la situación de las mujeres (cuadro 4).

**Cuadro 4**  
**Tasa neta de escolarización países América Latina y el Caribe, años seleccionados**  
*(Datos expresados en porcentajes)*

Año	Primaria			Secundaria		
	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total
1990	90,29	88,82	89,57	SD	SD	54,28
1995	91,44	89,53	90,50	SD	SD	56,29
2000	94,14	91,71	92,94	59,29	62,29	60,77
2005	94,13	92,72	93,44	66,66	70,77	68,69
2010	92,91	93,05	92,98	71,57	76,18	73,84
2013	92,22	92,30	92,26	73,49	77,93	75,67

Fuente: <http://interwp.cepal.org/cepalstat/engine/index.html>.

Si bien la evolución de la cobertura muestra incrementos en la escolarización en todos los tramos de edad, niveles socioeconómicos y áreas geográficas, la consideración de las diferencias entre grupos es muestra de la heterogeneidad en la cobertura. En el cuadro 5 se puede observar una marcada correlación directa entre nivel socioeconómico y cobertura. No obstante, la evolución de las últimas dos décadas muestra que el incremento de la escolarización en todos los tramos de edad se concentró en los sectores socioeconómicos de nivel bajo y medio, acortando las brechas de cobertura existentes previamente. En el mismo sentido, puede observarse que la cobertura en el área rural se incrementó a un ritmo mayor al desarrollado por los habitantes de espacios urbanos, reduciendo significativamente la distancia en la cobertura por área geográfica en todos los niveles educativos y grupos etarios.

**Cuadro 5**  
**Tasa escolarización de la población por grupos de edad, nivel socioeconómico y área geográfica**  
**(Promedio simple países de América Latina) Años seleccionados**  
*(En porcentajes)*

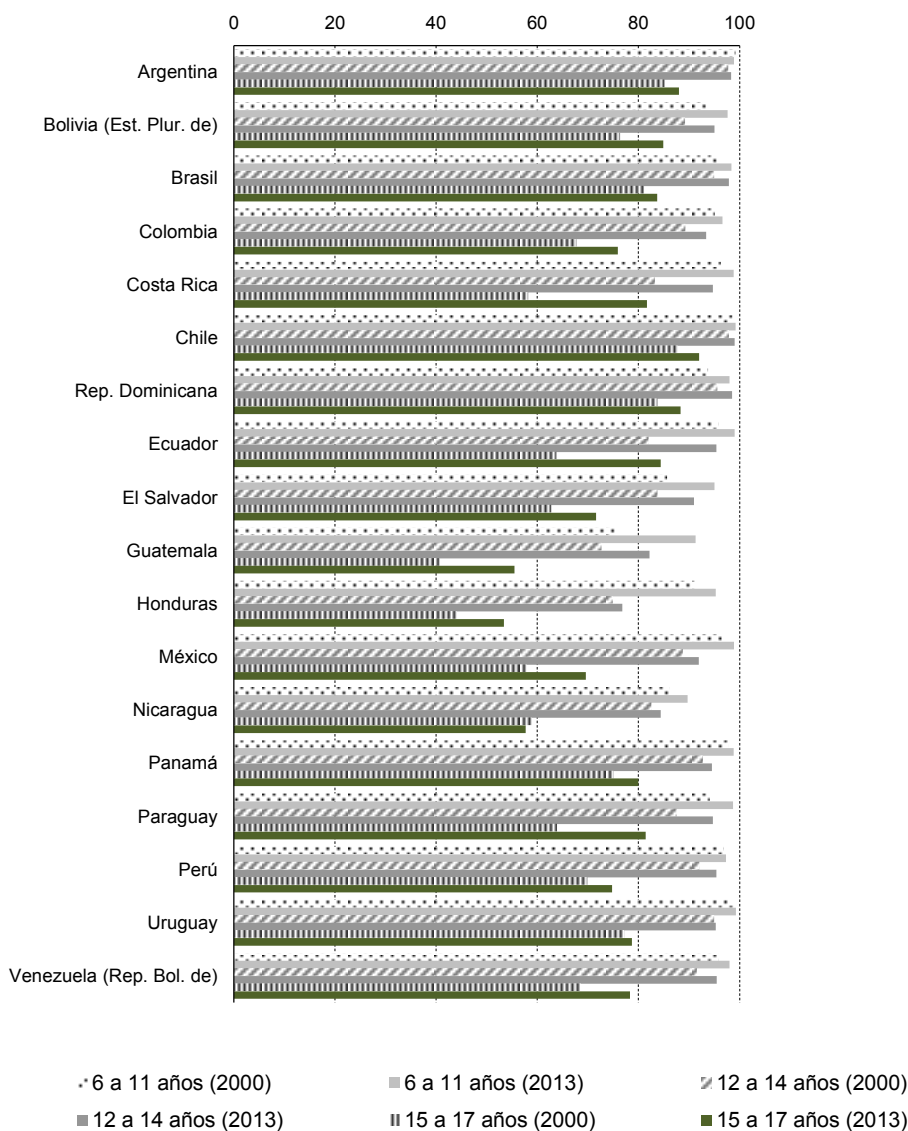
Grupos de edad	Año	Nivel socioeconómico <sup>a</sup>			Área geográfica		Total
		Bajo	Medio	Alto	Urbana	Rural	
7 a 12 años	1999	90,4	95,6	98,6	96,6	89,9	94,4
	2005	93,4	96,6	98,8	97,3	93,8	95,9
	2010	95,0	97,1	97,9	97,3	95,1	96,4
	2014	95,2	97,3	98,2	97,6	95,3	96,7
13 a 19 años	1999	54,9	63,7	78,8	71,2	49,8	64,8
	2005	63,3	69,4	81,9	75,7	59,8	70,3
	2010	66,1	71,5	82,3	76,5	63,3	71,8
	2014	67,9	72,6	82,5	77,1	65,7	73,0
20 a 24 años	1999	11,0	19,5	44,0	29,9	9,2	25,2
	2005	13,2	22,8	46,6	32,4	13,7	27,6
	2010	16,5	24,8	47,2	34,5	15,5	29,6
	2014	18,0	27,1	47,2	34,7	16,0	30,3
Total (7 a 24 años)	1999	65,3	64,7	73,5	70,0	59,1	66,8
	2005	69,7	67,6	74,7	72,2	64,0	69,7
	2010	70,9	68,1	73,6	72,2	65,6	70,0
	2014	70,7	67,7	73,3	71,7	65,5	69,6

Fuente: <http://interwp.cepal.org/cepalstat/engine/index.html>

<sup>a</sup> Bajo: I Quintil; Medio: III Quintil; Alto: IV Quintil.

Respecto de la situación de los diferentes países que componen la región se puede observar en el gráfico 2 y en el cuadro 6 que las principales dificultades para lograr mejoras en la cobertura se encuentran en las franjas de edad que corresponden al nivel de educación secundaria avanzada (15 a 17 años) y que en casi todos los casos, excepto un puñado de excepciones poco significativas, en el período transcurrido entre 2000 y 2013 la cobertura se incrementó ampliamente en todos los países y tramos de edad.

**Gráfico 2**  
**Tasa escolarización de la población por grupos de edad y países, 2000-2013**  
*(Datos expresados en porcentaje)*



Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de <http://interwp.cepal.org/cepalstat/engine/index.html>.

**Cuadro 6**  
**Tasa escolarización de la población por grupos de edad y países, 2000-2013**  
*(Datos expresados en porcentaje)*

País	6 a 11 años		12 a 14 años		15 a 17 años	
	2000	2013	2000	2013	2000	2013
Argentina	99,2	98,9	97,8	98,3	85,2	88,0
Bolivia (Estado Plurinacional de)	93,4	97,6	89,2	95,0	76,4	84,9
Brasil	95,5	98,4	95,0	97,9	81,1	83,7
Colombia	95,1	96,6	89,3	93,4	67,8	75,9
Costa Rica	96,3	98,8	83,3	94,7	58,2	81,7
Chile	98,6	99,2	97,9	99,0	87,8	92,0
República Dominicana	93,8	98,0	95,6	98,5	83,8	88,3
Ecuador	95,8	99,0	82,0	95,4	63,8	84,4
El Salvador	85,7	95,0	83,8	91,0	62,8	71,6
Guatemala	75,3	91,3	72,7	82,2	40,7	55,5
Honduras	91,1	95,3	74,9	76,8	44,1	53,4
México	96,5	98,9	88,8	91,9	57,9	69,6
Nicaragua	86,1	89,7	82,6	84,4	58,9	57,7
Panamá	97,8	98,8	92,8	94,5	75,1	80,0
Paraguay	94,1	98,7	87,6	94,7	63,9	81,4
Perú	96,9	97,3	92,1	95,4	69,9	74,8
Uruguay	98,9	99,3	95,0	95,3	77,2	78,7
Venezuela (República Bolivariana de)	95,8	98,0	91,6	95,5	68,6	78,3

Fuente: <http://interwp.cepal.org/cepalstat/engine/index.html>.

A su vez, la trayectoria escolar es muy disímil tanto desde la perspectiva de la repitencia como del abandono interanual acumulado (Cuadro 7). En el nivel de educación primaria la repitencia representa 0,81% en México, país con mejor desempeño en relación con este indicador y llega a representar 9,09 y 10,95 en Guatemala y Nicaragua respectivamente. En todos los países las tasas de repitencia se incrementan notablemente en el nivel secundario donde llegan a alcanzar niveles promedio de 11,38, 11,50, 15,82 y 20,37 en los países de Argentina, Costa Rica, Brasil y Uruguay respectivamente.

El abandono interanual acumulado también se va incrementando con el correr de los años en la trayectoria educativa. Los últimos datos disponibles sobre el promedio de abandono en el nivel secundario en la región muestran que algunos países logran mantener la escolarización con proporciones de deserción relativamente bajas (Chile 2,85; Bolivia (Estado Plurinacional de) 4,04), mientras que en otros países el porcentaje de chicos que abandonaron sus estudios en el último año disponible se incrementa hasta 30,90, 33,03 y 35,57 (Colombia, Costa Rica y Nicaragua respectivamente).

**Cuadro 7**  
**Tasa de Repitencia y Abandono por nivel educativo**  
*(2013 o último dato disponible)*

País	Primaria		Secundaria	
	Tasa de repitencia	Tasa de abandono	Tasa de repitencia	Tasa de abandono
Argentina	2,82	5,43	11,38	17,00
Bolivia (Estado Plurinacional de)	5,63	3,27	7,36	4,04
Brasil	8,54	19,38	15,82	26,00
Chile	4,04	0,47	4,42	2,85
Colombia	1,54	16,50	2,78	30,90
Costa Rica	4,12	9,63	11,50	33,03
República Dominicana	6,86	21,40	5,48	12,80
Ecuador	1,33	11,09	2,77	7,61
El Salvador	5,76	17,36	4,87	22,41
Guatemala	9,09	28,24	4,04	22,25
Honduras	1,61	24,55	4,21	9,79
México	0,81	4,29	0,86	10,20
Nicaragua	10,95	9,49	9,49	35,57
Panamá	4,59	6,76	6,71	22,69
Paraguay	4,51	15,85	1,16	15,92
Perú	4,14	9,49	5,03	11,46
Uruguay	5,42	5,26	20,37	15,54
Venezuela (República Bolivariana de)	2,98	12,85	5,24	19,29

Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de UIS / UNESCO.

Como complemento de la repitencia puede señalarse el fenómeno de la sobreedad que genera dificultades adicionales en la trayectoria escolar y perjudica el desarrollo de los procesos de enseñanza y aprendizaje en las aulas. En el siguiente cuadro se visualiza la importante dispersión de este indicador en los diferentes tramos de edad y países. Debe tenerse especial cuidado con la lectura de este indicador, ya que un elevado nivel de retraso podría tener relación con una mayor cobertura del sistema.

**Cuadro 8**  
**Porcentaje de alumnos con dos o más años de retraso**  
*(2014 o último dato disponible)*

País	Grupos de edad			
	6-8 años	9-11 años	12-14 años	15-17 años
Argentina	0,27	3,78	12,63	34,35
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1,95	9,40	22,62	19,08
Brasil	1,84	10,71	23,49	28,29
Colombia	2,44	14,35	25,67	37,80
Costa Rica	-	3,28	8,02	24,67
Chile	1,65	9,34	15,53	8,98
República Dominicana	0,29	11,55	27,84	55,96
Ecuador	0,71	7,30	11,44	16,04
El Salvador	-	7,43	14,79	21,12
Guatemala	-	20,57	34,65	38,69
Honduras	-	8,56	16,44	22,78
México	0,31	2,91	5,57	11,90
Nicaragua	-	22,31	32,06	42,19
Panamá	1,22	10,07	17,66	26,25
Paraguay	3,11	13,66	24,26	20,58
Perú	0,69	7,32	12,51	22,51
Uruguay	1,06	7,34	13,04	27,44
Venezuela (República Bolivariana de)	1,15	7,52	12,99	22,35

Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de SITEAL / UNESCO.

## B. Resultados de pruebas de calidad educativa

Aumentar la cobertura mediante el avance de la escolarización es una condición necesaria pero no suficiente para mejorar la igualdad de oportunidades y capacidades. Se requiere también de mejoras en la calidad, que debe ser igual o incluso superior para los sectores más rezagados. Para analizar la calidad de la educación en estos niveles hacia el interior de la región, y más allá de los cuestionamientos a la comparabilidad de estas mediciones, podemos recurrir al Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), creado en 1994 como una red de unidades de medición y evaluación de la calidad de los sistemas educativos de los países de América Latina. Desde ese laboratorio se ha desarrollado una serie de estudios regionales comparativos y explicativos de la calidad de la educación en la región que involucró tres ediciones.

La primera edición denominada PERCE, se realizó en 1997 y comprendió una muestra de 15 países en los que se evaluó el nivel de matemática y lectura de niños y niñas de tercer y cuarto grado de la escuela primaria. La segunda, SERCE, se llevó a cabo en 2006 y las áreas estudiadas fueron matemática y lectura en tercer y sexto grado, y ciencias naturales en sexto grado. Por último, en 2013 se ejecutó el TERCE, que comprendió la evaluación de las mismas áreas y grados que SERCE.

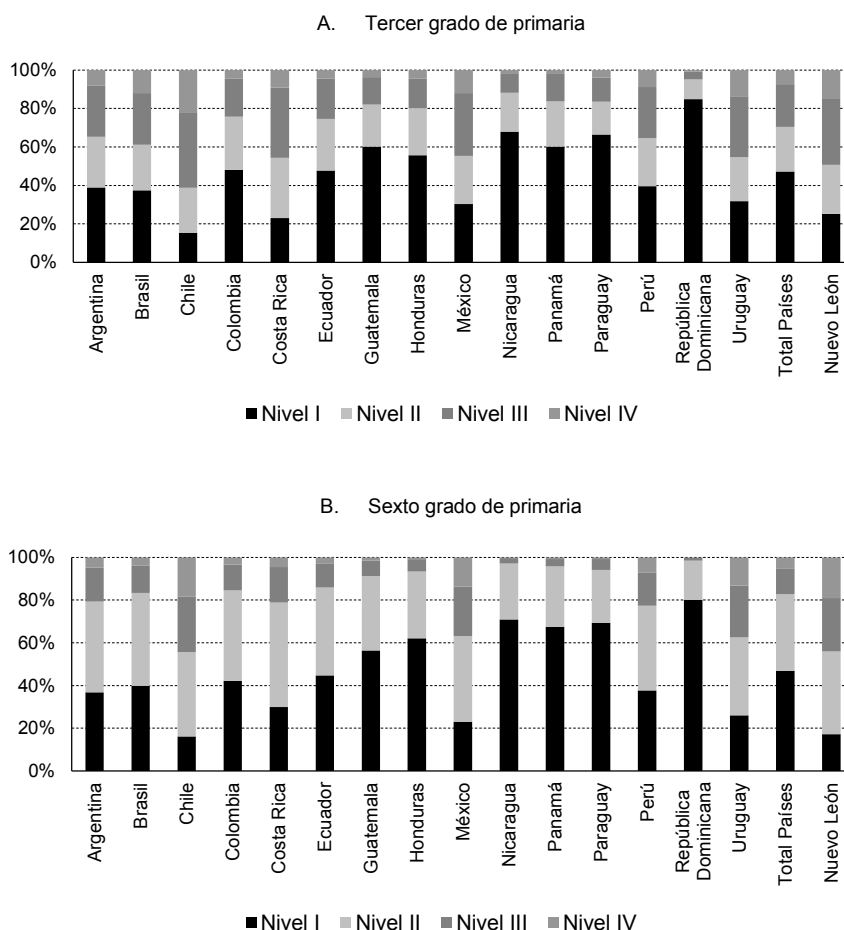
Para el TERCE se tomó una muestra representativa de más de 134 mil niños y niñas de tercer y sexto grado de educación primaria correspondientes a 15 países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay), además del estado mexicano de Nuevo León. El objetivo del estudio fue aportar información para el debate sobre la calidad de la educación en la región y orientar la toma de decisiones en políticas públicas educativas así como también movilizar a los sistemas escolares hacia la mejora interna y no hacia la competencia.

El TERCE evidencia que si bien el puntaje promedio regional de logros de aprendizaje mejoró en todos los grados y áreas evaluados, la mayoría de los estudiantes sigue concentrándose en los niveles más bajos de desempeño (I y II) y son pocos los que se ubican en el nivel superior (IV). Esto indica el

desafío al que se enfrentan los países de la región: lograr en los estudiantes aprendizajes que les permitan un mejor dominio de los conocimientos y el desarrollo de habilidades avanzadas en matemática, lenguaje y ciencias naturales.

En cada una de las pruebas los países se distribuyen en tres grupos respecto a los niveles de desempeño logrados: aquellos cuya media es estadísticamente igual al promedio regional, los que tienen un puntaje significativamente mayor y los que tienen puntajes significativamente menores a la media. En esta lógica, los países que están por encima del promedio regional en todas las pruebas y grados evaluados son Chile, Costa Rica y México. Les siguen Estados participantes que en la mayoría de las pruebas se encuentran en este mismo grupo: Argentina, Uruguay y el estado mexicano de Nuevo León.

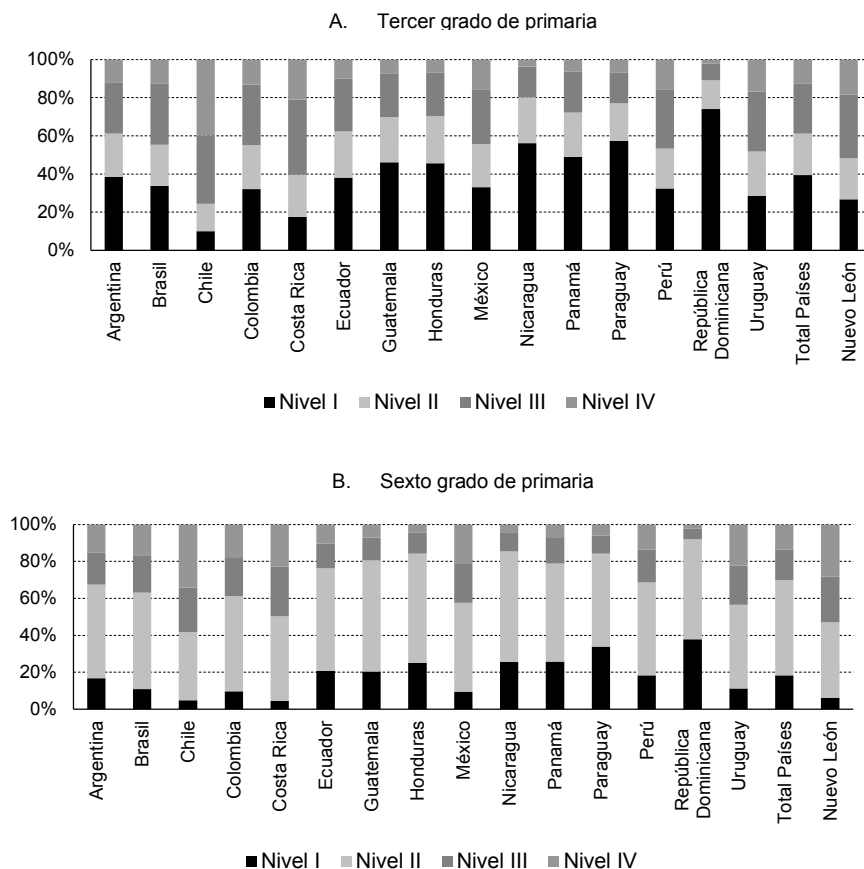
**Gráfico 3**  
**Distribución de estudiantes por nivel de desempeño en matemática. Operativo TERCE, 2013**



Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002435/243532S.pdf>.

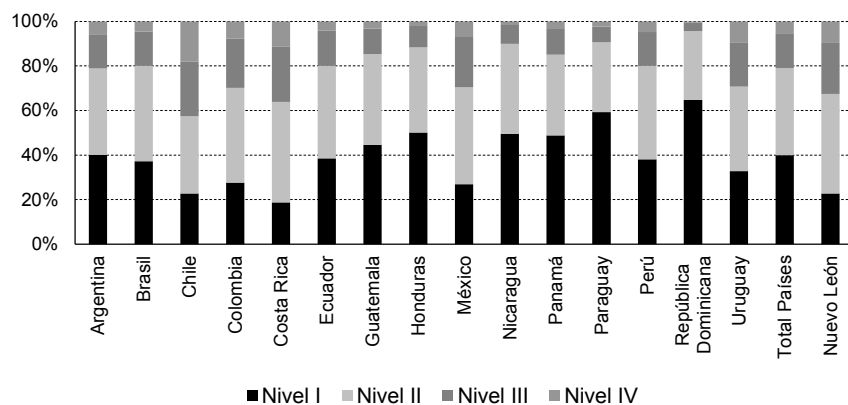


**Gráfico 4**  
**Distribución de estudiantes por nivel de desempeño en lectura. Operativo TERCE, 2013**



Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002435/243532S.pdf>.

**Gráfico 5**  
**Distribución de estudiantes por nivel de desempeño en ciencias naturales. Operativo TERCE, 2013**  
*(Sexto grado de primaria)*



Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002435/243532S.pdf>.

A partir de los diferentes indicadores resultantes de cada operativo se compuso un indicador sintético de calidad para cada nivel y país que se presenta en el cuadro 9. Allí se observa que la gran mayoría de los países mejoraron el rendimiento de la calidad de la educación, medido en términos de las pruebas bajo análisis, excepto los casos de Costa Rica (estable en el nivel primario y levemente decreciente en secundaria), y Paraguay y Uruguay que redujeron los valores obtenidos en las pruebas en el nivel secundario entre ambos operativos de evaluación.

Por otra parte se observa que los valores obtenidos en el nivel secundario son sensiblemente menores que los de la educación primaria para todo los países y la variabilidad es muy amplia entre los diferentes casos.

**Cuadro 9**  
**Indicador sintético de Calidad Educativa por país en los operativos SERCE y TERCE**  
*(Promedio simple de las puntuaciones obtenidas en Matemática, Lengua y Ciencias)*

País	Primaria		Secundaria	
	SERCE	TERCE	SERCE	TERCE
Argentina	507,70	522,87	502,73	513,37
Brasil	504,30	529,44	509,87	521,78
Chile	545,75	576,86	531,69	568,76
Colombia	479,97	518,99	503,99	522,25
Costa Rica	550,51	550,18	556,26	540,35
Ecuador	462,74	516,30	453,47	501,91
Guatemala	452,03	497,78	453,64	488,51
México	531,27	534,33	535,77	547,27
Nicaragua	471,29	481,36	465,43	470,64
Panamá	465,13	492,04	465,39	473,07
Paraguay	477,35	484,39	464,27	459,82
Perú	473,96	527,07	477,06	511,12
República Dominicana	395,55	451,03	421,14	445,51
Uruguay	530,59	537,36	551,23	538,41
Promedio países	490,94	515,72	488,78	502,09

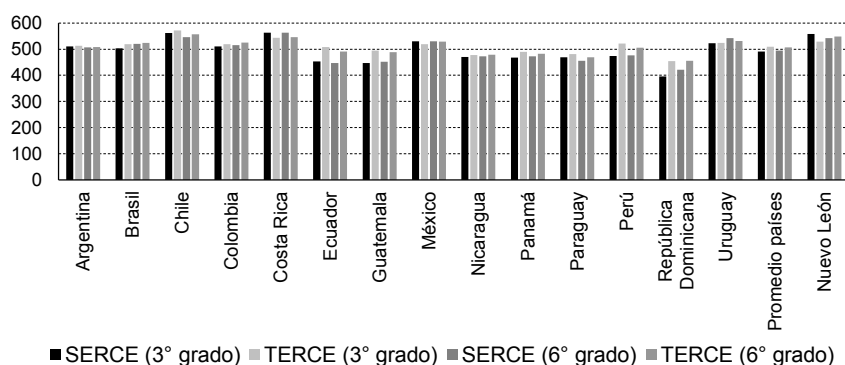
Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002435/243532S.pdf>.

Cobra especial interés saber las causas de las diferencias. Los estudios mencionados ponen en evidencia que una parte importante de las razones se encuentra por fuera de lo estrictamente educativo y con dificultades para su reversión en el corto plazo. En ese sentido, el informe de factores asociados muestra que los logros de aprendizaje se relacionan positivamente con el nivel socioeconómico de las familias, el apoyo de los padres, el fomento de la lectura y la previa asistencia a la educación preescolar. Los estudiantes que presentan ausentismo escolar y que pertenecen a grupos indígenas tienen menores logros académicos si se compara con aquellas poblaciones de estudiantes que presentan una menor inasistencia a clases o que no pertenecen a un pueblo originario.

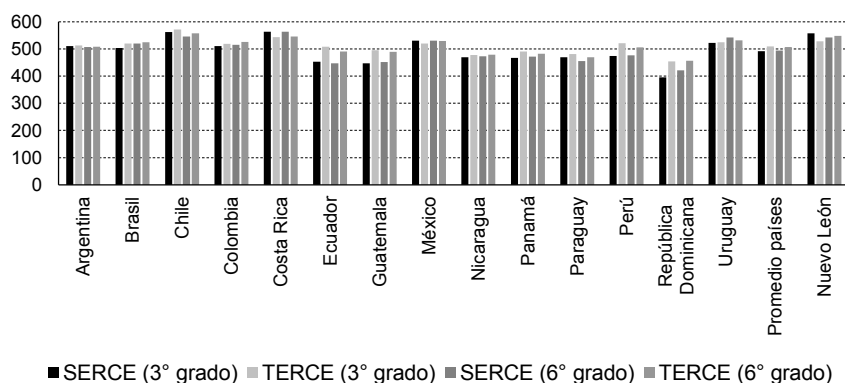
En cambio, a nivel de aula, los factores asociados que inciden positivamente en los resultados de aprendizaje son la asistencia y puntualidad de los docentes; la disponibilidad de cuadernos y libros; el entorno escolar y las buenas prácticas docentes. Al mismo tiempo, el análisis de las escuelas permite afirmar que en general los sistemas escolares son poco inclusivos socioeconómicamente, que la violencia tiene un impacto negativo en el logro, y que los recursos de las escuelas y su infraestructura se asocian positivamente con el aprendizaje.

**Gráfico 6**  
**Puntuaciones medias de SERCE, 2006 y TERCE, 2013**

A. Pruebas de lectura



B. Pruebas de matemática



Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/Primera-Entrega-TERCE-Final.pdf>.

Si se analizan de manera comparativa los operativos SERCE y TERCE desarrollados en 2006 y 2013 respectivamente, se observa que tanto en las pruebas de lectura como en las de matemática, la gran mayoría de los países participantes mejoraron sus puntuaciones medias entre ambas pruebas. Los únicos casos que mostraron retrocesos son Costa Rica (tanto para las pruebas de 3er grado como para las de 6to grado) y México y Nueva León, en lo que hace al 3er grado exclusivamente. Argentina, Nicaragua y Colombia se mantuvieron en niveles muy similares entre ambas mediciones.

Finalmente, con el objeto de introducir una aproximación a la distancia entre la calidad de los países de la región y los más desarrollados en el cuadro 10 se presentan los resultados de la prueba PISA de lectura para los países sobre los que se cuentan datos de esas evaluaciones. La información corresponde a estudiantes del nivel secundario. De allí se desprende que el rendimiento promedio de América Latina es sensiblemente más bajo que el de los países de la OCDE. Los rendimientos de Bajo Nivel 1 y Nivel 1 (Subtotal A) en la región latinoamericana representan el 49,8% del total y en promedio esos niveles representan 19,1% en los países vinculados por la OCDE. Por otra parte dentro de la región los niveles de ese subtotal son muy variables en los países, abarcando desde 29,3% en Chile y 39,3% en México hasta 63,2% en Panamá y 64,4% en Perú.

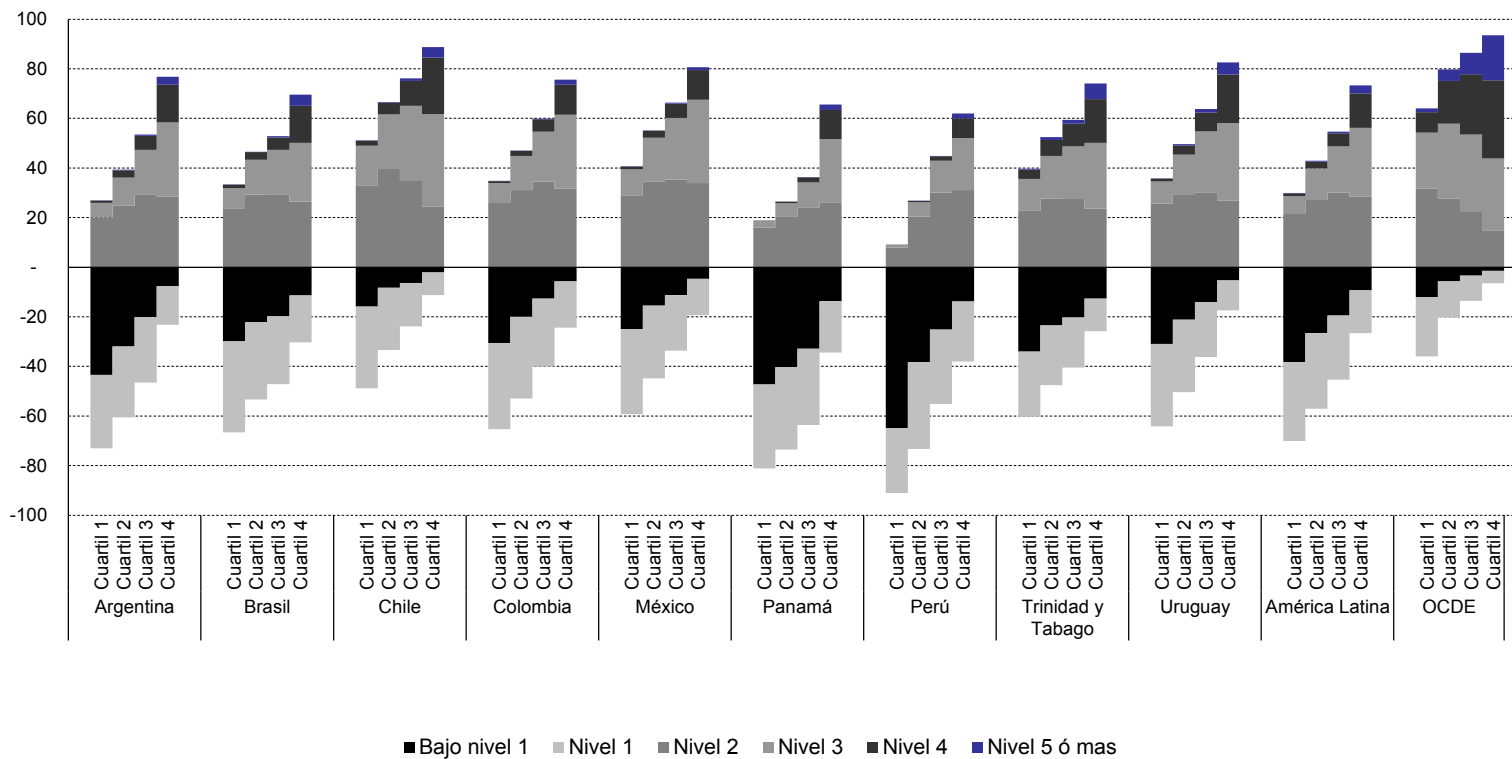
**Cuadro 10**  
**Niveles de desempeño en la prueba PISA de lectura (2009). Países seleccionados y promedios de América Latina y el Caribe y OCDE**

Nivel	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	México	Panamá	Perú	Uruguay	Promedio América Latina	Promedio OCDE
Bajo nivel 1	25,8	20,8	8,1	17,2	14,1	33,6	35,5	17,9	23,4	5,6
Nivel 1	25,0	28,5	21,2	28,5	25,1	29,6	28,9	24,2	26,3	13,4
Subtotal A	50,8	49,4	29,3	45,7	39,3	63,2	64,4	42,0	49,8	19,1
Nivel 2	25,6	27,2	33,1	30,9	33,1	21,6	22,4	28,1	26,8	24,3
Nivel 3	16,3	16,0	26,3	17,8	21,7	11,0	10,2	20,2	16,6	28,1
Nivel 4	6,2	6,1	9,9	5,0	5,5	3,6	2,6	8,0	5,8	20,3
Nivel 5	1,0	1,3	1,4	0,6	0,4	0,6	0,5	1,7	1,1	8,2
Subtotal B	49,2	50,6	70,7	54,3	60,7	36,8	35,6	58,0	50,2	80,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Subtotal B / Subtotal A	0,97	1,02	2,41	1,19	1,55	0,58	0,55	1,38	1,01	4,24
Niveles 4 y 5 / Nivel 1 y Bajo nivel 1	0,14	0,15	0,39	0,12	0,15	0,07	0,05	0,23	0,14	1,50

Fuente: Elaboración propia en base a datos de OCDE/CEPAL, 2011

Aclaración: Los datos de América Latina y el Caribe corresponden al promedio simple de 9 países con información disponible: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Panamá, Perú, Trinidad y Tabago y Uruguay.

**Gráfico 7**  
**Distribución porcentual por cuartiles de los niveles de desempeño en la prueba PISA de lectura, según índice de estatus socioeconómico y cultural de los hogares, 2009. Países seleccionados de América Latina y el Caribe y Promedio OCDE**  
*(Porcentaje de estudiantes)*

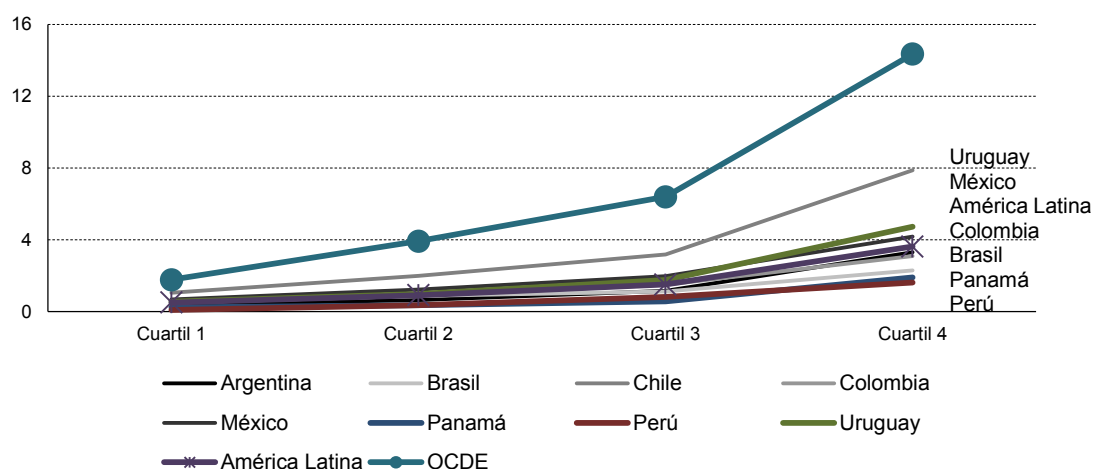


Fuente: OCDE/CEPAL, 2011.

A su vez la relación entre los mejores y peores desempeños (Niveles 4 y 5 / Nivel 1 y Bajo Nivel 1) también es muy diversa entre ambas regiones y hacia el interior de América Latina. Mientras que en la OCDE esa relación asciende a 1,5 en el promedio latinoamericano representa solamente 0,14. Y hacia el interior puede reducirse hasta 0,07 o 0,05 (Panamá y Perú respectivamente) mientras que en los mejores casos asciende a 0,23 en Uruguay y 0,39 en Chile.

Si se analiza la distribución de los desempeños por cuartiles de índice de status socioeconómico y cultural (Gráfico 7) surge que la mayor parte de los que están en el primer y segundo cuartil, alcanzan niveles de logros por debajo del nivel 2, lo que indica que no logran desarrollar las competencias básicas para desempeñarse en el área. Los resultados allí presentados, por un lado parecen confirmar la importancia del estatus socioeconómico y cultural del hogar de origen para la generación de diferencias en el aprendizaje (OCDE/CEPAL, 2011).

**Gráfico 8**  
**Distribución de rendimiento pruebas PISA de lectura 2009, según distribución del ingreso.**  
**Países seleccionados de América Latina y el Caribe y Promedio OCDE**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de OCDE/CEPAL, 2011.

Finalmente, si se construye un índice de rendimiento de las pruebas de cada país según cuartil de ingreso que compare los mejores resultados (Niveles 4 y 5) con los peores (Nivel 1 y Bajo Nivel 1), se puede observar la diversidad en la distribución por cuartil (Gráfico 8) tanto entre regiones como al interior de América Latina.

En todos los casos debe considerarse que las metodologías de medición de la calidad educativa existentes son bastante cuestionadas por especialistas de diferentes disciplinas. En el caso de la estrategia PISA desde distintas aristas se ha señalado que el alcance de las mediciones es muy limitado; que se enfatiza un carácter globalizante de la educación; que es muy escaso el análisis realizado en relación con el vínculo del sector educativo con el contexto, los sesgos socioculturales y otras variables involucradas; que se promueve e incentiva la búsqueda del rendimiento en relación con la prueba fomentando el empobrecimiento de los proyectos educativos; y que tiende a ser reduccionista, entre otras críticas frecuentes. De todas maneras esos cuestionamientos no imposibilitan la utilización de estas mediciones como aproximación a una medida de la calidad de la educación.

## C. Una aproximación al impacto sobre el mercado de trabajo

Como se señaló en CEPAL (2010), la educación constituye hoy la “palanca” de la igualdad y un eslabón múltiple en el desarrollo. Las políticas necesarias para lograr una mayor igualdad tienen en la educación su eje central. Para ello se requiere combatir la segmentación del aprendizaje por nivel socioeconómico, territorio, género y etnia. En relación con el mercado laboral, sólo la educación podrá dar las bases que sustentan la tan deseada movilidad social y laboral que reducirá las brechas. Adicionalmente, y en relación con el crecimiento, una sociedad con más altos niveles de educación tiene una mejor base para la incorporación del progreso técnico, la innovación y los aumentos en materia de productividad que permitan remover las brechas existentes. (Bárcena et al, 2011)

Las mejoras que puedan lograrse en los sistemas educativos, seguramente, se traducirán en el futuro en hogares con mayor capital cultural. En la medida en que la educación contribuya a compensar las brechas preexistentes, las sociedades se verán beneficiadas por una suerte de círculo virtuoso de desarrollo con igualdad. Adicionalmente, la mejor educación tiene externalidades positivas sobre la salud, en especial la infantil. Los ejes de la estrategia en pos de una mayor igualdad tienen como prioridad la ampliación de la cobertura de la educación preescolar, la extensión de la jornada escolar en la educación pública, la promoción de los estudios de secundaria entre los integrantes de sectores socioeconómicos con menores logros y la reducción de brechas en el aprendizaje y los conocimientos adquiridos durante el ciclo educativo (CEPAL, 2010).

La participación de los jóvenes en el mercado laboral de la región debe enfrentar mayores obstáculos que para el resto de los grupos etarios. Un informe reciente de la OIT referido al empleo decente en los jóvenes ofrece evidencia de cierta tendencia regional a la reducción de la tasa de participación juvenil que se ha sostenido a lo largo de la última década, que sería el resultado de una mayor permanencia de los jóvenes en el sistema educativo. El promedio regional, además, estaría significativamente influido por la evolución de la participación juvenil en el mercado laboral de Brasil.

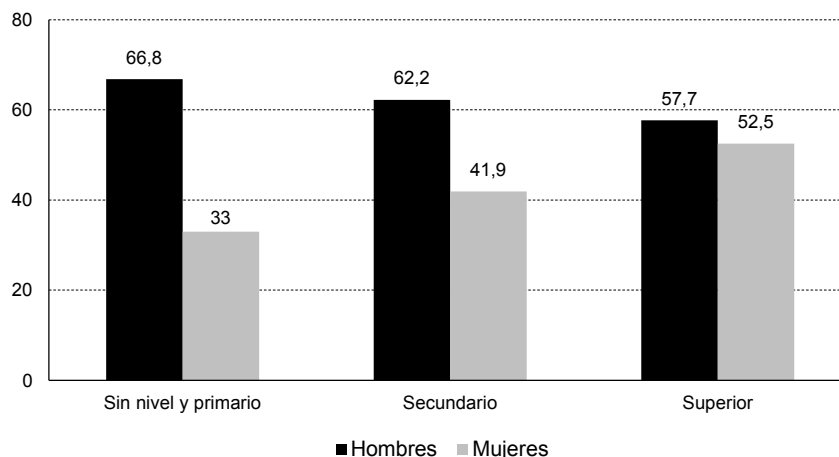
Ese fenómeno tendría un doble efecto en la oferta laboral juvenil. Por un lado, reducir la participación laboral; por el otro, de tipo cualitativo, se espera que los jóvenes ingresaran al mercado de trabajo con mejores niveles educativos y, por lo tanto, una mayor calidad de la mano de obra de los jóvenes entrantes a los mercados de trabajo. (OIT, 2013)

No obstante, cualquier desigualdad social se encuentra correlacionada con las desigualdades escolares que persisten en la región. Más aún, pareciera ser que el incremento en los años de escolaridad que alcanzaron las generaciones más jóvenes no ha logrado reducir los inconvenientes de inserción social y laboral. En todo caso, podrían haber incrementado los umbrales de escolaridad necesarios para lograr una mejor inserción. (de Ibarrola, 2006)

Sin duda, se trata de un área que reclama nuevos estudios y debates acerca de las políticas que en el futuro deben hacer frente a la problemática juvenil. En este sentido, debe resaltarse que no existe un problema de inserción laboral común para la totalidad de los jóvenes; por el contrario, se detecta una gran variedad de problemas específicos (Weller, 2006). Adicionalmente, las políticas deben tomar en cuenta el entorno macroeconómico de cada caso. Resulta de sumo interés señalar el comentario que el propio Weller realizó acerca de los cambios ocurridos durante el período recesivo de principios de siglo. Si bien comprobó la existencia de una fuerte correlación negativa entre el peso de los sectores de baja productividad y el nivel educativo de los jóvenes, también señaló que durante los años de menor nivel de actividad el peso de los sectores de baja productividad se incrementó en mayor grado en los grupos de elevado nivel educativo. Ello estaría indicando las dificultades que podrían enfrentar los jóvenes con más años de estudio para encontrar empleos acordes con su formación en momentos de crisis. (Weller, 2006)

Otro aspecto a tener en cuenta de manera especial, es la diferencia de género. En el gráfico siguiente se presenta la información de tasas de participación por sexo y nivel educativo de los jóvenes para el año 2011. Se puede observar que las brechas por género en cuanto a participación laboral decrecen a medida que se avanza en los niveles educativos.

**Gráfico 9**  
**América Latina (18 países): tasas de participación de jóvenes (15-24 años)**  
*(Por nivel educativo y sexo. 2011)*



Fuente: Elaborado en base a datos de OIT (2013).

Reforzar el vínculo entre la formación profesional y los sistemas de capacitación y empleo es una asignatura pendiente de la región, para evitar la transmisión intergeneracional de la desigualdad. Volviendo a lo señalado en el párrafo anterior y a modo de ejemplo, vale la pena señalar que aunque en las últimas décadas las mujeres tuvieron en promedio una mayor participación que los varones en la graduación educativa, esos logros no fueron reconocidos más tarde en sus condiciones de inserción laboral. Las mujeres tienen mayores tasas de desempleo, sus tasas salariales son más bajas y la inserción en el mercado laboral de las mujeres es más precaria. En promedio los varones reciben un 18% más de ingresos salariales que las mujeres con el mismo nivel de educación.

Un sistema eficaz de la educación y la formación profesional tiene un gran potencial para avanzar en la igualdad de género, facilitando el acceso de las mujeres al mercado de trabajo y el empleo productivo y el trabajo decente en sectores intensivos en conocimiento, y la reducción de la brecha de ingresos entre hombres y mujeres. Sin embargo, la evidencia sugiere que existe un persistente sesgo de género en la oferta de formación profesional y que las mujeres tienden a ser incluidas en ocupaciones de baja productividad con poca relación con su área de formación.





### III. El gasto público en educación en América Latina

#### A. El gasto total y por niveles

En sintonía con las reformas sectoriales (y el uso del mayor espacio fiscal con que contaron los países) el gasto educativo correspondiente a los niveles de enseñanza básica y media aumentó de manera generalizada durante los últimos años, en todos los países de la región a excepción de Panamá y Paraguay. El promedio regional se incrementó aproximadamente un 30% en términos del PIB pasando de representar 4% de ese agregado en 2000 a 5,1% en el promedio de últimos datos disponibles, alrededor de 2014 (gráfico 10). Debe notarse que a lo largo de estos tres quinquenios se produjeron incrementos significativos en el producto real de los países, por lo que el incremento del gasto en moneda constante resultó aún mayor.

Más allá de esta tendencia general, el gráfico también permite apreciar la gran dispersión en el monto total de erogaciones en esta finalidad que va desde un mínimo apenas superior a 3% en El Salvador, Panamá y Paraguay, hasta el 7% para los casos de Barbados, Costa Rica y Bolivia (Estado Plurinacional de). Si bien se trata de países con muy diferentes niveles de producto e ingreso por habitante, al ser el gasto educativo predominantemente salarial (como se verá más abajo) la comparación en términos de producto ofrece una idea más adecuada que cuando se trata de otro tipo de gasto social donde existe un componente más importante no salarial (salud, por ejemplo).

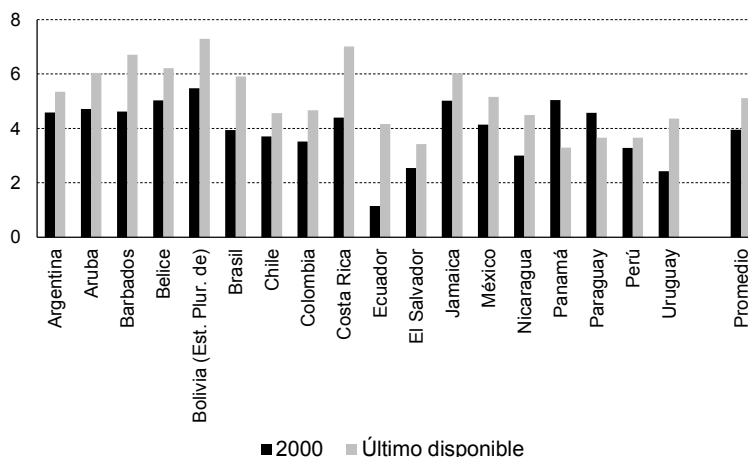
En relación con los recursos invertidos en otros sectores sociales, la educación representa en promedio un 31,3% de las erogaciones sociales de los países de la región. Esta relación fluctúa entre niveles cercanos al 20% del gasto social para Uruguay y Brasil (donde el gasto en previsión social es significativo) y proporciones superiores al 60% para Jamaica y Honduras en el otro extremo de la priorización. Más abajo volveremos sobre este tema al analizar los problemas de financiamiento del sector.

Dentro del sector educativo, los niveles de enseñanza primaria y secundaria concentran la mayor parte de los recursos. Solamente en Panamá la importancia del gasto en esos dos niveles representa menos del 50% del gasto educativo total. En el otro extremo, Argentina, Brasil, Colombia, El Salvador, Paraguay y Belice sitúan a este indicador por encima del 70% del gasto educativo total.

Por su parte, hacia el interior de ese grupo, la relación entre gasto en educación primaria y gasto en educación media es bastante pareja, con la excepción de los casos de Barbados, El Salvador y Nicaragua que invierten en educación primaria entre el 60% y el 70% del gasto educativo total. En

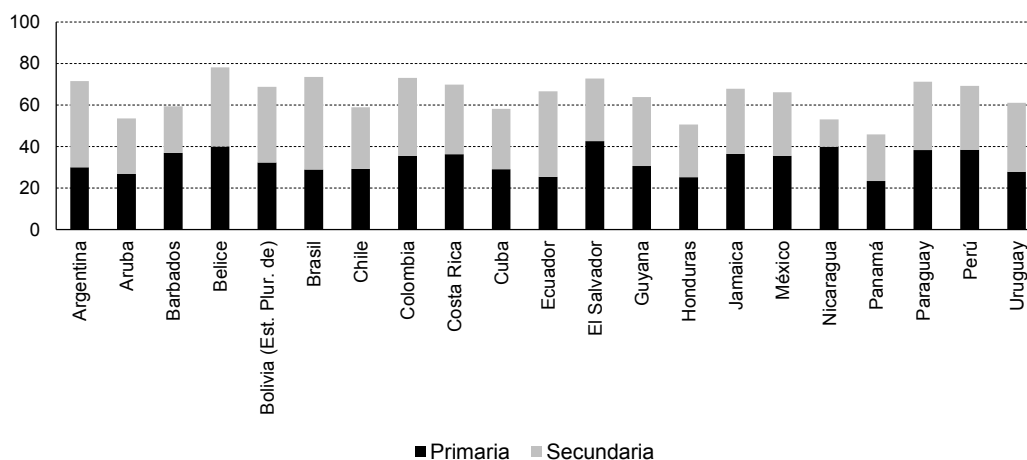
sentido inverso, Argentina, Brasil y Ecuador invierten aproximadamente el 60% de los recursos educativos en el nivel secundario, lo que muestra el avance en materia de cobertura.

**Gráfico 10**  
**Evolución del gasto público en educación. Año 2000 y último dato disponible (alrededor de 2014)**  
*(Porcentaje del PIB)*



Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de <http://data.uis.unesco.org/>.

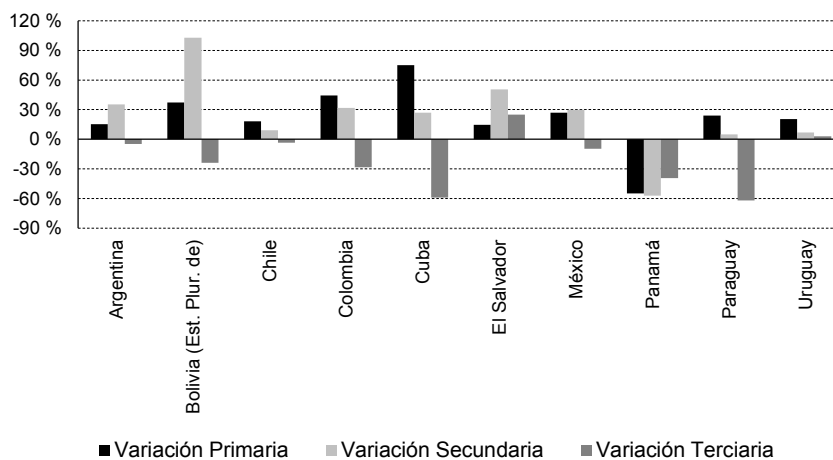
**Gráfico 11**  
**Gasto público en educación primaria y secundaria como porcentaje del gasto educativo total**  
*(Último año disponible (alrededor de 2014))*



Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de <http://data.uis.unesco.org/>.

Para algunos países de la región es posible contar con información referida a la evolución del gasto educativo por alumno en sus diferentes niveles. Las variaciones, es claro, pueden obedecer tanto a movimientos en el gasto como en la cobertura. Sobresalen los mayores incrementos relativos en el gasto por alumno en los niveles secundarios de Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador, México y Bolivia (Estado Plurinacional de), en sintonía con reformas en el sector (gráfico 12).

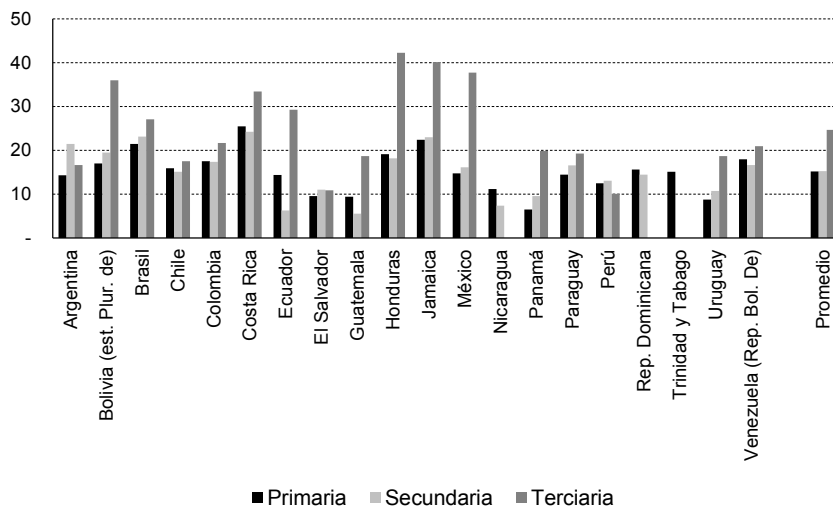
**Gráfico 12**  
**Variación porcentual Gasto público en educación por alumno**  
*(Entre 2000 y último dato disponible)*



Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de <http://data.uis.unesco.org/>.

Adicionalmente, otro problema que puede presentar la comparación de gastos en educación como porcentaje del producto se refiere a los diferentes perfiles demográficos entre países. Países con población más envejecida y menor proporción de población en edad escolar le estarán destinando una mayor proporción de su gasto a pensiones y salud. Para corregir ese defecto el indicador y permitir una mejor comparación se incorpora a continuación (gráfico 13) el gasto por alumno como porcentaje del producto por habitante. Allí se observa que países más avanzados en su transición demográfica, como Argentina o Uruguay, presentan niveles más reducidos que el indicador tradicional de gasto por alumno.

**Gráfico 13**  
**Gasto público por alumno como porcentaje del PIB per cápita**  
*(Último año disponible (alrededor de 2014))*



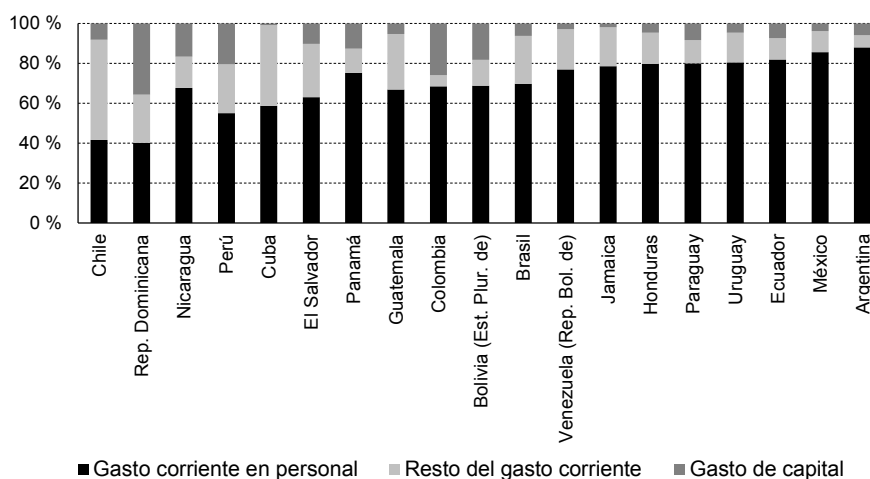
Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de <http://data.uis.unesco.org/>.

Otro aspecto que se observa en el gráfico 13 y merece ser destacado se refiere a la diferencia por niveles. En general, el gasto por alumno como porcentaje del producto per cápita tiene a ser más elevado en la educación terciaria. No obstante, el caso argentino se diferencia por tener una organización de la educación universitaria pública con ingreso irrestricto y gratuita. Ello permite tener un mayor número de alumnos en relación a la población, aunque ello no se traduzca linealmente en mayor cantidad de egresados, tema cuyo análisis excede los alcances de este documento.

## B. Predominio del componente salarial en la estructura del gasto educativo

En general el gasto educativo muestra un predominio del componente salarial. A ello han contribuido, además de la propia función de producción típica del sector educativo, las dificultades en priorizar la inversión a lo largo de las diferentes crisis fiscales y la conflictividad gremial docente. Es así que en el gráfico 14 se observa la participación salarial en el gasto educativo en instituciones públicas, superior al 60% en casi todos los países. Como excepciones se deben destacar los casos de Chile, donde el resto de gasto corriente sugiere la importancia de transferencias a la educación privada, y República Dominicana, con un especialmente importante gasto en inversión.

**Gráfico 14**  
**Estructura porcentual del gasto directo en instituciones educativas públicas**  
**según clasificación económica**  
*(Sector educativo consolidado (último dato disponible))*

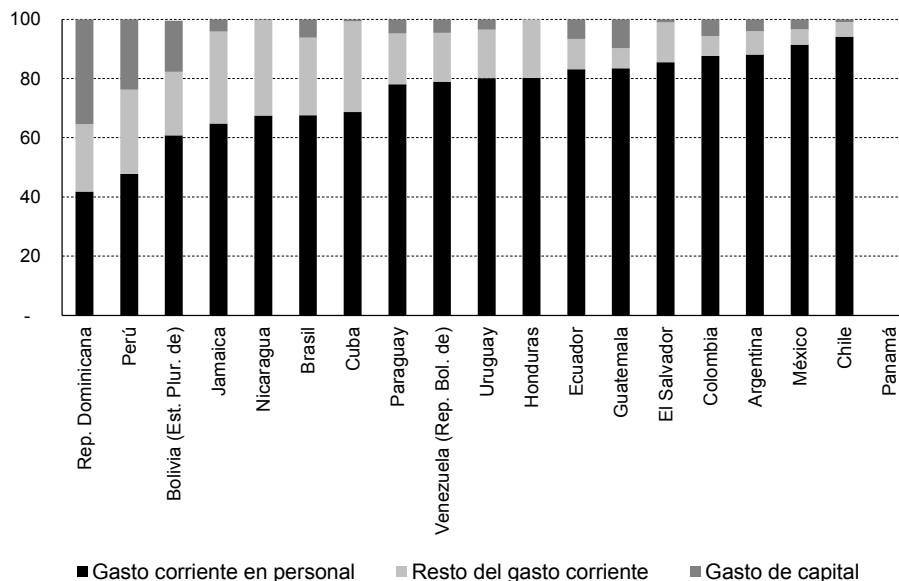


Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de <http://data.uis.unesco.org/>.

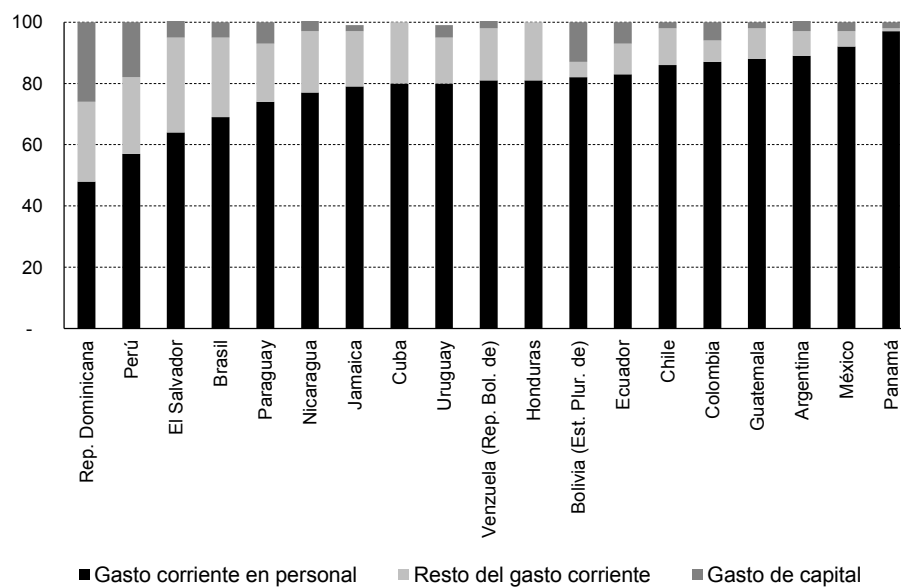
La información presentada en el gráfico 14 ilustra la situación promedio del consolidado de todos los niveles. Teniendo en cuenta la importancia de poder diferenciar la estructura de costos por niveles, en el gráfico 15, que presenta la misma información para los niveles Pre Primario, Primario, Secundario y Terciario, se puede comprobar que la estructura es bastante similar en cada uno de los países para los tres primeros niveles. Es claro que la estructura es muy diferente en la educación terciaria, tema que merece una consideración especial.

**Gráfico 15**  
**Estructura porcentual del gasto directo en instituciones educativas públicas según clasificación económica y niveles educativos**  
*(Países ordenados por importancia del gasto en personal)*

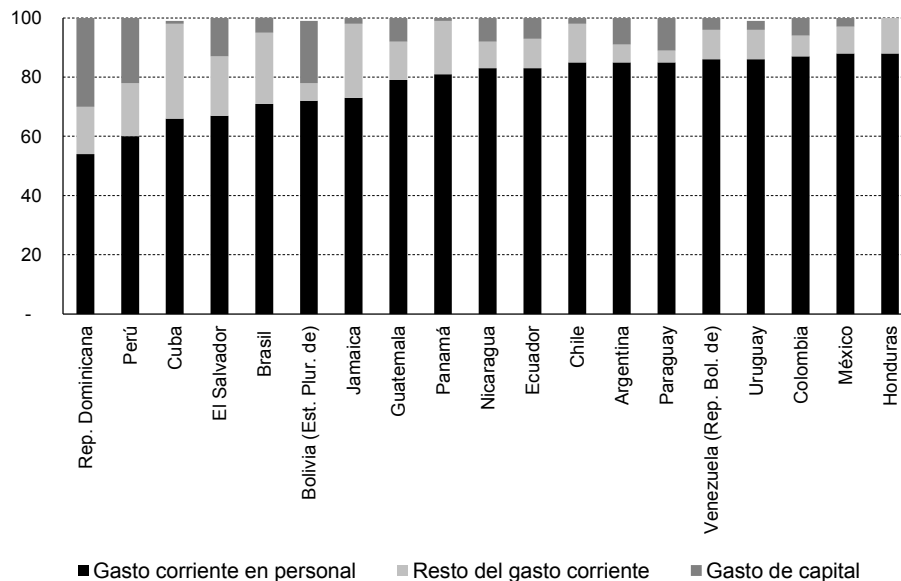
A. Pre primario



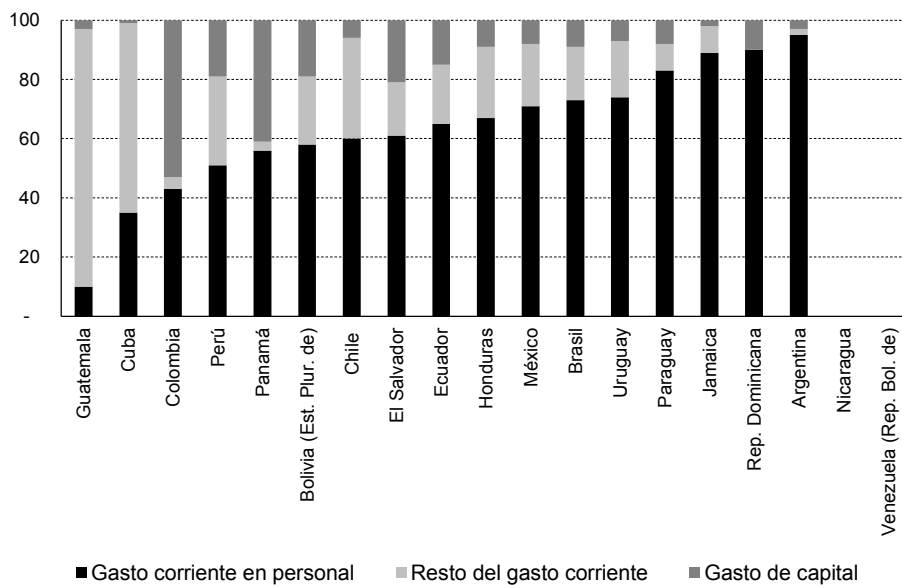
B. Primario



C. Secundario



D. Terciario



Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de <http://data.uis.unesco.org/>.

## IV. El financiamiento de la educación

---

Para abordar el tema específico del financiamiento de la educación es necesario reconocer la existencia de una serie de rasgos institucionales, no exclusivos del sector educativo pero indispensables para comprender los alcances del problema y sus desafíos. La estructura del financiamiento del sistema educativo se encuentra relacionada con la organización institucional de cada país, de su propio sistema educativo, los recursos de su sector público y la participación de la educación privada. La presente sección busca analizar el financiamiento educativo en América Latina a fin de identificar las limitaciones y condicionantes fiscales, institucionales y políticos que inciden en el diseño e implementación de las políticas educativas.

En los países de esta región conviven cuatro casos de organización federal con muchos unitarios que presentan diferentes grados de descentralización en la provisión de educación pública. Es por ello que resulta indispensable considerar el tipo de organización institucional de cada país y, en especial, el correspondiente a cada nivel educativo para conocer y analizar las diferencias entre los mecanismos de provisión y financiamiento de los sistemas educativos que predominan en la región. De manera especial, en los países donde la provisión de educación se organiza de manera descentralizada y teniendo en cuenta las diferentes capacidades de todo tipo a lo largo de cada territorio, deben considerarse los diferentes mecanismos destinados a amortiguar las asimetrías existentes entre las erogaciones y los recursos propios de las distintas jurisdicciones subnacionales de cada uno de los países de la región.

Para establecer la relación entre provisión y financiamiento debe señalarse que la provisión puede ser organizada a través de instituciones de gestión estatal, habitualmente llamadas públicas, o de gestión privada, que constituyen la denominada educación privada. Por su parte, los recursos que se destinan a financiar esa función pueden provenir del sector público o del sector privado independientemente de la forma de provisión de los servicios. Dentro de los recursos públicos se encuentran aquellos destinados a la provisión pública de educación, las transferencias realizadas por el Estado a las instituciones de enseñanza privada (subsidios a la educación de gestión privada) y las erogaciones dirigidas a las familias u hogares, a través de becas y transferencias en especie que realizan algunos programas educativos como, por ejemplo, provisión de textos escolares y útiles.

Por su parte, los recursos provenientes del sector privado incluyen los dirigidos a solventar los gastos que efectúan las familias en concepto de aranceles (volcados a instituciones educativas de gestión



privada) y los aportes a instituciones cooperadoras (en el caso de instituciones educativas públicas). Además, los hogares realizan otros gastos que exceden a las instituciones educativas pero corresponden al sector, tales como los gastos de transporte, la compra de libros, materiales y uniformes escolares, la contratación de clases particulares de apoyo escolar u otras actividades educativas complementarias. Estas últimas erogaciones, usualmente llamadas gastos indirectos en educación, pueden representar una proporción relevante del total de recursos destinados al sector y suelen tener un impacto significativo en el rendimiento de los alumnos.

## A. Modalidad de financiamiento: oferta vs. demanda

Entre las modalidades de financiamiento es posible diferenciar los recursos que se destinan al sector educación a través de la oferta de aquellos que se orientan a la demanda, por medio de los alumnos y sus familias. En la región de América Latina los modelos dominantes son aquellos en los que los recursos son asignados a través de la oferta, en forma directa por medio de las administraciones educativas en función de parámetros físicos, organizacionales y/o pedagógicos de cada escuela<sup>1</sup>. De manera más específica, suelen predominar criterios históricos o incrementalistas u otros que tienen en cuenta los insumos empleados. En el recuadro 1 se presenta un comentario sobre las reformas en el financiamiento elaborado por Pilar Romaguera y Sebastián Gallegos (2011).

Es necesario tener en cuenta algunos procesos de reforma, como la implementada en Chile, que incorporaron algún tipo de financiamiento a la demanda. Al introducir una subvención per cápita a principios de los años noventa se introdujeron elementos de elección y competencia en la provisión pública. En estos casos, el impacto de la reforma sobre la calidad y eficiencia dependerá del funcionamiento del propio mercado y del tipo de regulación que se fije. En materia de eficiencia, se deben señalar dos factores que diferencian la elección en materia educativa. En primer lugar, la presencia de importantes asimetrías de información en la provisión del servicio y, en segundo término, la eventual discriminación por parte de los establecimientos educativos que podrían sufrir los estudiantes, a partir de considerar sus habilidades, hábitos y otros factores que puedan influir en los resultados educacionales. (Carciofi et al, 1996)

En relación con la equidad, y no totalmente separado de lo anterior, este tipo de mecanismo demanda un diseño mucho más cuidadoso y sofisticado de instrumentos para no afectar negativamente al sistema educativo. Ciertamente, esas transferencias son un caso límite y especial de un rubro habitual en los presupuestos educativos que se refiere a los subsidios y transferencias desde los presupuestos públicos hacia la educación privada. Estas pueden obedecer a diferentes tipos de argumentación entre las que se cuentan la asistencia a una oferta que complementa y reduce los costos de la pública, y la subvención a algún tipo de culto.

### **Recuadro 1** **Modelos de financiamiento educativo predominantes en América Latina**

En general, se pueden distinguir dos modelos básicos de financiamiento educacional: subvenciones a la oferta y subvenciones a la demanda; si bien hay distintos esquemas o sub-modelos al interior de cada uno de ellos.

En los países de la región predominan los modelos de financiamiento a la oferta, donde los recursos se asignan a los establecimientos escolares (o a las instituciones intermedias como municipios) en función de criterios históricos o incrementalistas o, en función de los insumos utilizados. Estos modelos de asignación de fondos a la oferta han sido criticadas por ser métodos poco transparentes y que tienden a presionar los costos de la educación, debido que existen incentivos para maximizar las dotaciones docentes y de personal y minimizar el número de alumnos atendidos, a la vez que no promueve una mejor asignación de recursos en pos de incrementar los logros educacionales (Caldwell 2005, González, 2003 y Kaoka, 2008).

<sup>1</sup> Para más detalles véase el capítulo V “La asignación de Recursos a las Escuelas” en Morduchowicz Alejandro (2005).

## Recuadro 1 (conclusión)

Los países desarrollados que aplican modelos de subvención a la oferta se han desplazado desde los modelos históricos y modelos de insumos, hacia modelos de oferta con criterios de asignación per cápita y que utilizan fórmulas explícitas que toman en consideración las necesidades de las escuelas y la población atendida (Caldwell, 2005).

Los sistemas de asignación de fondos a la oferta basados en la población atendida: PCF (*Per Capita Financing*); y, WSF (*Weighed Student Funding*) el cual adiciona ponderaciones según las características de los alumnos, comienzan a tener características comunes con esquemas de financiamiento a la demanda. En ambos casos, el Ministerio de Educación (o ente asignador de recursos) debe proveer automáticamente los fondos requeridos para financiar los aumentos de cobertura educacional; y los recursos se distribuyen en función de un parámetro objetivo y transparente: los alumnos (Forgy, 2009).

Más aún, se considera que los modelos a la oferta basados en criterios per cápita se han generalizado en los países de la OECD, y han sido recomendados para los países que han implementado reformas y procesos de descentralización de sus sistemas educativos, como los países de Europa y Asia del Este (Ross y Levacic, 1999; Caldwell, 2005 y Abu Ghaida, 2010)<sup>a</sup>.

En el caso de América Latina, los casos más conocidos de aplicación de criterios per cápita son Colombia y Chile. En Colombia, con un modelo de asignación a la oferta, los fondos son traspasados a departamentos, municipios y distritos considerando una asignación por alumno que contempla un monto base (para una razón alumno/docente) y un porcentaje adicional por tipología de los distritos y municipios, dependiendo de su dispersión geográfica, ruralidad y participación de enseñanza básica y secundaria (Ministerio de Educación de Colombia, 2006).

Por otra parte, existen distintas aplicaciones parciales de modelos de subvención a la demanda, como la aplicación de *vouchers* en Colombia, *Bolsa Escola* en Brasil y *Progres* en México (Patrinos, 2007). Chile, es el único país de América Latina que presenta un sistema de financiamiento a la demanda que se aplica a todo el sistema escolar.

Fuente: Romaguera y Gallegos (2011).

<sup>a</sup> Para ejemplos de experiencias de países, véase Donoso y Schmal (2002), Ladd y Fiske (2009), y el *review* de Romaguera, Gallego y Toledo (2010).

## B. Las fuentes de financiamiento público

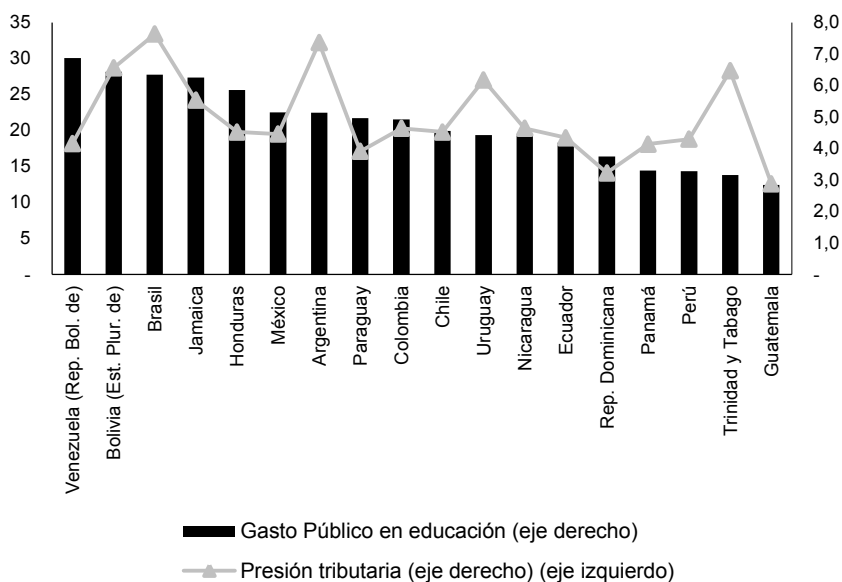
Respecto de las fuentes de recursos públicos, los fondos destinados al sector educativo provienen del presupuesto del gobierno central (o nacional), de los gobiernos intermedios (provincias o estados, si existieran) o de los gobiernos locales o municipales. Teniendo en cuenta las dificultades que tienen casi todos los países de la región para cobrar impuestos, existen importantes restricciones al financiamiento público en general. El gráfico 16 permite apreciar la situación de los diferentes países de la región ordenados por el volumen de gasto público en educación. Allí se puede observar que el nivel de gasto público educativo no responde necesariamente a la magnitud de los recursos tributarios. Las preferencias por esta finalidad del gasto, la importancia de otras erogaciones en los presupuestos públicos, pero también la existencia de recursos no tributarios (provenientes de recursos naturales renovables o no renovables), que pueden ser muy importantes en algunos casos, explican esa divergencia. Seguramente Venezuela (República Bolivariana de) es un buen ejemplo de esta última situación.

La magnitud de esas limitaciones para el sector educativo dependerá, a su vez, de la prioridad que cada sociedad le otorgue al sector. Como se muestra en el gráfico 17 el promedio regional destina cerca de la tercera parte de su gasto social a educación, con países destinando más de la mitad a esa finalidad (Ecuador, Jamaica, Honduras) y otros donde el gasto en educación representa menos de la cuarta parte del total público social (Uruguay, Colombia, Brasil).

Debe notarse que se trata de importancia relativa a otros sectores. Es así que para comprender los alcances de ese indicador debe considerarse la organización y maduración de sus sistemas de seguridad social. Los tres países con mayor gasto público social (a excepción de Cuba) son los que presentan mayor participación del gasto en seguridad social (Argentina, Uruguay, Brasil). Por otra parte, en

muchos de los países una parte o la totalidad de los gastos de sus sistemas previsionales no pertenecen al sector público al haber sido privatizados (Chile, por ejemplo).

**Gráfico 16**  
**Gasto público educativo (eje derecho) y carga tributaria (eje izquierdo) en los países de América Latina**  
(Porcentaje del PIB)



Fuente: CEPALSTAT.

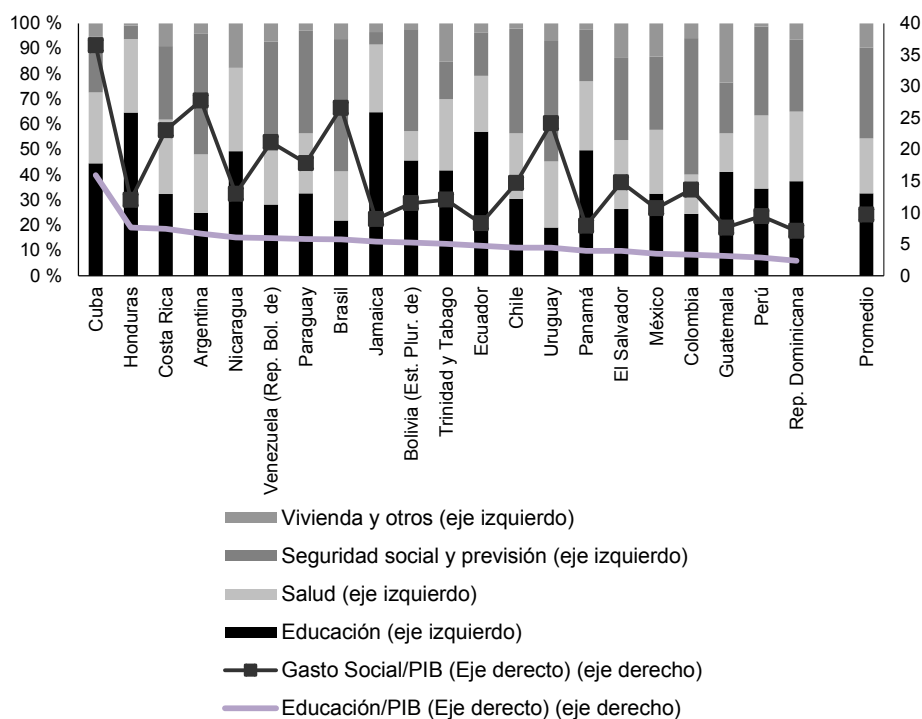
Volviendo a los recursos no tributarios, y más allá de la participación de éstos en el financiamiento de las actividades estatales en general, existen recursos provenientes de tasas y otro tipo de contribuciones que son propios del sistema educativo, en especial para el nivel universitario.

Existe, a su vez, la posibilidad de aumentar el financiamiento de la educación mediante recursos que, de manera indirecta, provienen de impuestos. Se trata de los denominados “gastos tributarios” que consisten en aquellos impuestos que el Estado deja de cobrar por establecerse algún tipo de desgravación impositiva cuando el contribuyente destina parte de sus ingresos a aportar recursos al sistema. Esto genera un incentivo a contribuir con más fondos a la educación, aunque con un costo fiscal que dependerá de la modalidad del incentivo y del efecto de estos esquemas sobre la administración tributaria.

La metodología utilizada para cuantificar estos incentivos tributarios difiere entre cada país (tributos incluidos, cobertura, tipos de gastos tributarios, metodologías de estimación) haciendo que la comparación sea inadecuada. No obstante lo cual, y solo para brindar una idea de la magnitud de “gastos tributarios” que cada administración tributaria estima que está dedicando a financiar educación, el cuadro 11 ofrece la última información de esas estimaciones correspondiente a un grupo de países que diferencian los gastos tributarios por sector de actividad beneficiaria<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Para más detalle sobre la magnitud y los problemas de cálculo de los “gastos tributarios” véase Jiménez y Podestá (2008).

**Gráfico 17**  
**América Latina: Gasto Social (porcentaje del PIB) y su estructura porcentual**



Fuente: CEPALSTAT.

**Cuadro 11**  
**Gastos tributarios en educación en países latinoamericanos seleccionados**

País	Educación		Total	Educación	Año
	Porcentaje del PIB				
Argentina	0,13	2,79	4,66	2016	
Brasil	0,21	4,33	4,85	2016	
Chile	0,33	3,22	10,25	2016	
Ecuador	0,20	5,55	3,60	2011	
Guatemala	0,30	2,50	12,00	2015	
México	0,18	2,90	6,21	2016	
Perú	0,23	1,94	11,86	2012	
Uruguay	0,44	6,08	7,24	2013	

Fuente y aclaraciones: Estimaciones oficiales de cada país según fuentes citadas en las referencias bibliográficas. En los casos de Argentina y Ecuador se refiere exclusivamente a los gastos tributarios correspondientes al IVA. En el caso de México, la publicación oficial hace mención expresa acerca de la inconveniencia de sumar los diferentes gastos tributarios. Aquí se incorpora el total solo a efectos de brindar una idea aproximada del volumen de recursos involucrados.

Por último dentro de las fuentes de financiamiento público del sector educativo, se debe incorporar aquellos fondos provenientes del endeudamiento público, fundamentalmente de fuente externa. Si bien estos recursos son marginales en el financiamiento total del sector, la fuerte restricción fiscal sumada a la peculiar modalidad de negociación con los organismos financieros multilaterales,

existen numerosos casos en la región de financiamiento del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) u otros organismos similares destinados a algún programa educativo en especial.

De acuerdo con Duro y Morduchowicz (2007), cabe señalar a favor de esta fuente de recursos que su destino suele ser el financiamiento de infraestructura, equipamiento y gasto salariales no tradicionales (tales como reformas en la administración, asistencia técnica, capacitación, etc.).

Debe tenerse en cuenta que bajo circunstancias financieras especiales en donde el acceso al financiamiento está restringido, es posible que la propia autoridad educativa fomente la adopción de este tipo de financiamiento para lograr que los programas de área tengan prioridad en el presupuesto sobre otras finalidades. Ello implica, además de un efecto dudoso sobre la eficiente utilización del instrumento presupuestario, serios impactos sobre la equidad entre el uso de fondos para las diferentes finalidades y, a su vez, entre las funciones educativas que cuentan con financiamiento de organismos financieros multilaterales y aquellas que no.

Un mecanismo adicional que tuvo vigencia hacia fines del siglo pasado y principios del actual se vincula con los procesos de conversión de deuda por educación que varios países están desarrollando con acreedores (principalmente de la Unión Europea). El argumento que está detrás de esos procesos es que el peso de la deuda sobre los presupuestos de los países endeudados genera pagos crecientes destinados al pago de los servicios de la deuda y reducen la disponibilidad de recursos para invertir en el sector social, particularmente en el área educativa. La reducción de esos servicios libera recursos adicionales para el sector educativo mejorando las posibilidades de desarrollo de los países, incluyendo las posibilidades de pago a sus acreedores.

El gobierno español lideró estos procesos por parte de los países acreedores. Entre 2004 y 2007 España desarrolló varias operaciones de canje en este sentido. Durante ese lapso se realizaron siete operaciones de conversión de deuda que totalizan 349 millones de dólares de deuda sujeta a conversión, de los cuales 196 millones de dólares fueron condonados y depositados en “Fondos Contravalor”, para financiar los programas educativos en los países de Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Honduras, Perú, Bolivia (Estado Plurinacional de) y Paraguay. A esta cantidad hay que añadir otros 253 millones de dólares (de los cuales 101 millones se destinaron a Fondos Contravalor, provenientes de la extensión de la condonación de deuda a los países HIPC (pobres altamente endeudados, por sus siglas en inglés) tales como Bolivia (Estado Plurinacional de), Honduras y Nicaragua<sup>3</sup>.

Antes de pasar a tratar las transferencias intergubernamentales, se deben destacar un grupo de erogaciones públicas que no tienen como destino específico el sistema educativo pero que influyen sobre su resultado. Se trata de la existencia de transferencias a las personas realizadas en el marco de programas que brindan recursos a las familias más pobres condicionadas a la asistencia efectiva de los niños a las escuelas. Estas iniciativas (al estilo del Programa Oportunidades en México, Asignación Universal por Hijo en Argentina o el Programa Chile Solidario) pueden tener un significativo impacto sobre el resultado del sistema, reduciendo el abandono.

### **C. Transferencias entre niveles de gobierno**

Durante las últimas tres décadas han sido numerosas las reformas educativas que incluyeron diferentes grados de descentralización del gasto del sector. En algunos casos, éstas estuvieron motivadas por la necesidad de mejorar la eficiencia en el gasto, entendiendo que acercar la provisión a la población beneficiaria del servicio permitiría una mayor relación entre la oferta de educación y las necesidades de la población, con un menor costo. En otros casos, la idea predominante fue la de mejorar la legitimidad del sistema y, simultáneamente, apoyar a las democracias de la región. Más allá de la pertinencia de las reformas en relación con esas motivaciones, en términos generales los sistemas educativos presentan deficiencias en materia de equidad que requieren la presencia de los gobiernos centrales a través de la

<sup>3</sup> Para más información sobre los procesos de conversión de deuda en marcha véase Secretaría General Iberoamericana (2007).

provisión de financiamiento compensatorio que atienda a las diferentes capacidades de autofinanciación de los niveles de gobierno.

La combinación de sistemas tributarios concentrados en manos de los gobiernos centrales y la tendencia de una cada vez mayor descentralización del gasto público hacia los gobiernos subnacionales de los diferentes países determina diferentes grados de desbalance entre los niveles de gasto y recursos de cada nivel de gobierno. Ello marca la importancia de los sistemas de transferencias intergubernamentales destinadas a cubrir esos desbalances y a asegurar el financiamiento de los gobiernos subnacionales. Por supuesto, cuanto más avanzado se encuentren los procesos de descentralización, mayores serán los desequilibrios verticales y los montos transferidos desde el gobierno central junto con la necesidad de establecer mecanismos de coordinación y compensación de las políticas sectoriales.

En los últimos años el peso de las transferencias a gobiernos subnacionales ha crecido en términos del PIB y se ha expandido la diversidad de modalidades de distribución de recursos entre niveles de gobierno, en algunos casos junto con el uso de condicionalidades para asignar el financiamiento de las políticas públicas.

En un extremo, Argentina presenta un sistema de coeficientes fijos sin criterios explícitos en su determinación desde 1988, existiendo, en cambio, criterios definidos de reparto en los fondos de asignación específica a alguna finalidad. México, en cambio, combina indicadores relacionados con las distribuciones de población y recaudación en las diferentes regiones. Guatemala ofrece un esquema algo más complejo al combinar la distribución por población, partes iguales, proporcional al ingreso per cápita de cada municipio, su inversa y el número de aldeas y caseríos. En Perú existe un Fondo de Compensación Municipal que distribuye fondos provenientes de diversos tributos entre los municipios provinciales y distritales utilizando una extensa serie de indicadores y diferenciando los municipios en zonas rurales y urbanas. Mucho más simple es el caso de Honduras, en donde la distribución surge de combinar dos criterios: por partes iguales y cantidad de habitantes.

De manera más o menos generalizada y más o menos explícita varias de las reformas en los procesos de descentralización han tomado en consideración las demandas que impone la lógica particular de cada política sectorial. Muchas veces, estas modificaciones han girado alrededor de la existencia de condicionalidades en las transferencias. No obstante, la sola condicionalidad no asegura que se esté fortaleciendo la política sectorial. Ello se vincula con el hecho de que es cada vez más notorio que si se desea mejorar el impacto y la eficiencia en el diseño de cada política pública se debe promover la reflexión acerca de su lógica específica de operación, los distintos componentes y dimensiones y la distribución más deseable de competencias y responsabilidades territoriales. El proceso de descentralización ha dejado inmensas enseñanzas en este sentido.

En la práctica, no obstante, debemos distinguir diferentes modalidades y alcance de las condicionalidades. Por ejemplo, existen transferencias con condicionalidad muy generales. En cambio, existen transferencias de fondos condicionados a su uso en un determinado sector. Resulta de interés particular para este documento señalar el caso de Brasil, donde existió durante la segunda mitad de los años noventa y primera de los 2000 un Fondo para la Mantención y el Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y Valoración del Magisterio (FUNDEF). En el año 2006, a su vez, se creó el Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Básica (FUNDEB) financiado con recursos de asignación específica por parte del gobierno federal y los estados. En Argentina, asimismo, existe una gran variedad de transferencias automáticas pero de uso condicionado, destacándose la existencia del Fondo Nacional de Incentivo Docente y, durante los años 2006 a 2010, los fondos originados a partir de la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo.

Por último, existen esquemas de financiamiento para programas específicos. En Perú existe la transferencia del Programa Vaso de Leche que, estando a cargo de los gobiernos locales, considera para su distribución indicadores específicos relacionados con el programa (cantidad de niños, madres gestantes, ancianos, niños afectados por TBC e índice de pobreza).

El caso colombiano es muy especial dentro de la región. Su sistema general de participaciones es regulado por la ley 715 de 2001, modificada en 2003 por la Ley 863, y, de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución, divide la transferencia en tres grandes partes: a) para educación, que debe representar el 58,5% de los recursos; b) para salud, que debe representar el 24,5%; c) agua potable el 5,4% y d) 11,6% restante para otros destinos. En cada uno de estos fondos la ley establece los criterios para distribuir los recursos entre municipios y departamentos y las condiciones para su utilización. En consecuencia, pareciera que no existe posibilidad de redistribuir recursos del propósito general hacia educación o salud si algún municipio así lo prefiriera, siendo la autonomía local en este sentido muy reducida, en especial teniendo en cuenta la ausencia de potestades tributarias.

Por su parte, el caso colombiano tiene mucha similitud con el sistema de México. Allí, si bien la mayor parte del financiamiento municipal proviene de las participaciones federales que no se encuentran condicionadas en su uso, también reciben recursos provenientes de fondos que en México se conocen como “aportaciones” federales. De hecho, a partir de 1998 los principales bienes y servicios públicos en México son provistos por los gobiernos estatales y municipales. De acuerdo con ese sistema, las aportaciones están constituidas por 8 fondos:

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal. (FAEBN)
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud. (FASSA)
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), que se divide en una parte estatal (FAISE) y otra municipal (FAISM)
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FAFOMUN)
- Fondo de Aportaciones Múltiples. (FAM)
- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos. (FAETA)
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal. (FASP)
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Estados Federales (FAFEF)

El fondo más importante en términos presupuestales es el FAEBN, que en el año 2014 recibió el 54% del total de aportaciones. Si adicionalmente consideramos los destinos a educación del FAM y la totalidad del FAETA, los destinos de este sector alcanzan el 57% del total (Reyes Tepach, 2014). El FAEBN y el FASSA, son fondos que se crearon para transferir recursos junto con responsabilidades administrativas que antes tenía la federación, hacia los gobiernos estatales. En ambos casos, la legislación de 1998 fue la formalización de un proceso descentralizador que se había iniciado previamente.

Finalmente, una modalidad de transferencias que intenta incentivar la adopción de determinado tipo de innovación en las políticas consiste en la incorporación de fondos concursables. En el caso chileno son de carácter nacional o regional y se administran sectorialmente, por lo que no se reflejan en los presupuestos municipales. Se tratan más bien de recursos con criterios de asignación definidos centralmente, que animan a los municipios a presentar propuestas de proyectos novedosos para su financiamiento. En México también existe este tipo de mecanismo mediante la asignación por concurso de fondos nacionales a propuestas innovadoras en el área de educación.

En resumen, el papel que desempeñan las transferencias financieras intergubernamentales consistentes con las políticas a nivel sectorial es de una importancia creciente en un contexto de descentralización de políticas públicas y de afianzamiento de la democracia como el que aquí se discute. Más aun teniendo en consideración las desigualdades productivas y territoriales que caracterizan a los países de la región, las diferencias en materia de capacidades de gestión y recursos humanos que dispone cada gobierno y las tensiones que se generan entre distintos objetivos de política pública que presionan sobre las cuentas fiscales.

De manera especial, interesa saber si se utiliza algún indicador que directa o indirectamente pueda estar relacionado con los costos del sistema educativo. En el primero de los casos, la cantidad de alumnos o población en edad escolar, los resultados de pruebas de evaluación o las tasas de alfabetización por región pueden ser algunos ejemplos usuales aunque de utilización muy poco frecuente. En cambio, es usual la utilización de indicadores generales (en general censales) que de manera indirecta tienen relación con los costos diferenciales de la provisión de servicios educativos, tal es el caso de la población o la densidad poblacional.

Por otra parte, la situación es muy diferente cuando las transferencias tienen algún tipo de asignación prefijada al sistema educativo. Estas transferencias de tipo condicionadas tendrán, en principio, los efectos relativos al uso preasignado. En general esto ocurre cuando el gobierno que transfiere los fondos (central en relación a los subnacionales o intermedio en relación a los gobiernos locales) tiene un marcado interés en definir la utilización de los recursos en alguna de las funciones educativas que cumplen con alguna preferencia explícita de su propia política educativa. Esto puede darse tanto para gastos de capital como en determinados adicionales o componentes del pago de la nómina salarial docente, útiles, material bibliográfico u otro componente prioritario para los gobiernos centrales.

Adicionalmente debe mencionarse que en algunas oportunidades pueden existir partidas transferidas para financiar gastos no necesariamente educativo pero a cargo de las escuelas (por ejemplo, el vaso de leche o los comedores escolares para los alumnos provenientes de familias de menores ingresos). En estos casos, de fuerte impacto sobre la equidad del sistema, los efectos sobre la calidad tienen que ver con los propios objetivos de las transferencias así diseñadas.

En cambio, atendiendo a la más eficiente utilización de las transferencias condicionadas cuando se trata de funciones que debieran estar entre las preferencias compartidas por los diferentes niveles de gobierno, es posible introducir asignaciones de recursos en una magnitud que guarde alguna relación con los recursos que el propio nivel de gobierno receptor de transferencias asigne a esa misma función.

Finalmente, quedan los recursos tributarios que merced a algún instrumento normativo (ley u otro) tienen asignación específica a alguna función educativa. A lo expresado más arriba en relación con las transferencias condicionadas, en este caso debe observarse que el impacto sobre la equidad dependerá del tipo de tributo que es objeto de esa asignación. Por ejemplo, en la medida en que exista alguna asignación predeterminada de los recursos provenientes de impuestos sobre alguna manifestación de la riqueza a la educación pública, se podría especular que la porción de la sociedad más pudiente y, en algunos casos, usuaria de la educación privada, está contribuyendo a aumentar el presupuesto de la educación pública.

No obstante, queda por hacer una importante salvedad. En muchas oportunidades en la región de América Latina se observan asignaciones específicas de tributos que no son el resultado de un diseño financiero que ayude a cumplir con los objetivos específicos del sistema sino, por el contrario, son el resultado de una fuerte puja por recursos financieros en una situación de restricción presupuestaria aguda. En esos casos, la asignación específica es una solución subóptima que atenta contra el buen manejo presupuestario del nivel de gobierno correspondiente.

## **D. Financiamiento privado de la educación**

La imagen obtenida del financiamiento educativo resulta totalmente incompleta si no se incorpora la importancia relativa del financiamiento privado. En cada país la presencia del financiamiento privado termina de modelar la oferta educativa y, a su vez, condiciona el sendero de reformas posible. En las últimas décadas, el aporte privado se ha visto incrementado, atendiendo a la expectativa de las familias de que los logros educativos son esenciales para permitir una mayor movilidad social intergeneracional, así como la insatisfacción con por parte de parte de la ciudadanía con relación a la educación pública.

Este fenómeno no es muy reciente, si bien no existe disponibilidad de información sobre gasto privado en educación comparable con la referida al gasto público para todos los países de la región, un



estudio realizado hace algunos años daba cuenta de la mayor presencia del financiamiento privado de la educación durante los años noventa. Como se muestra en cuadro 12, ese fenómeno resultaba más evidente en Chile que en Argentina o Costa Rica. Esa relevancia es compensada por una menor proporción relativa del gasto público educativo en términos del PIB. Por su parte, se observa allí una participación creciente del financiamiento (tanto privado como público). En el caso de Chile el financiamiento privado pasó de representar 1,4% PIB a principios de la década de los noventa a hacerlo en 3,3% en 2002/2003.

**Cuadro 12**  
**Gasto Educativo Público y Privado en Argentina, Chile y Costa Rica**  
(En porcentajes)

País	Gasto público educativo				Gasto educativo privado en porcentaje del PIB	
	Porcentaje del gasto público total		Porcentaje del PIB		1990/1991	2002/2003
	1990/1991	2002/2003	1990/1991	2002/2003		
Argentina	11,60	12,0	3,60	4,2	n/d	1,0 <sup>a</sup>
Chile	11,60	18,5	2,40	3,8	1,4	3,3
Costa Rica	20,33	18,5	4,16	5,6	n/d	1,0 <sup>a</sup>

Fuente: Morduchowicz, A.; Duro, L. (2007).

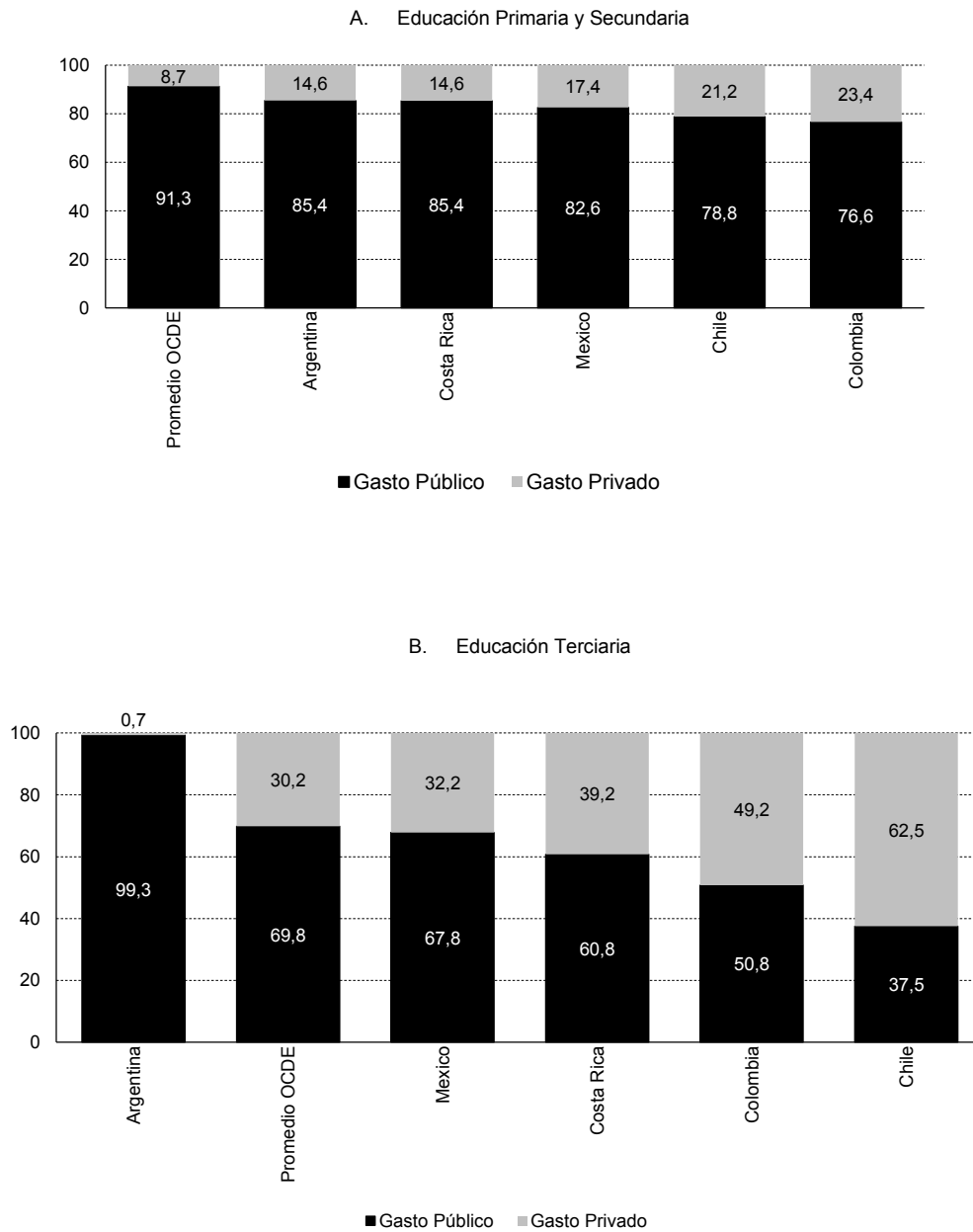
<sup>a</sup> Estimaciones.

Los datos más actualizados relevados por la OCDE, sólo disponibles para unos pocos países de América Latina (gráfico 18), muestran que la proporción de gasto público y privado difiere sensiblemente entre los diferentes países de la región, en relación con el promedio de los países enmarcados en la OCDE y en los distintos niveles educativos. En el caso de la educación primaria y secundaria la participación del sector privado en el financiamiento total de la educación en la OCDE representa 8,7% del total y se encuentra por debajo de todos los países latinoamericanos analizados por esa fuente. Argentina y Costa Rica le siguen en orden de participación, con un 14,6% del total de financiamiento educativo solventado por gasto privado y el caso de mayor presencia del financiamiento privado en el sector lo presenta Colombia con un 23,6% del total en esos niveles educativos.

En el financiamiento del nivel de educación terciaria, en cambio, Argentina prácticamente no presenta aportes privados (según los datos relevados por OCDE). El resto de los países presenta una participación del sector privado en el nivel de educación superior que supera ampliamente a la que corresponde a los niveles primario y secundario. Para el promedio de la OCDE esa proporción alcanza a 30,2% y en los otros países latinoamericanos analizados representa 32,2% en México, 39,2% en Costa Rica, 49,2% en Colombia y llega a alcanzar hasta 62,5% en Chile.

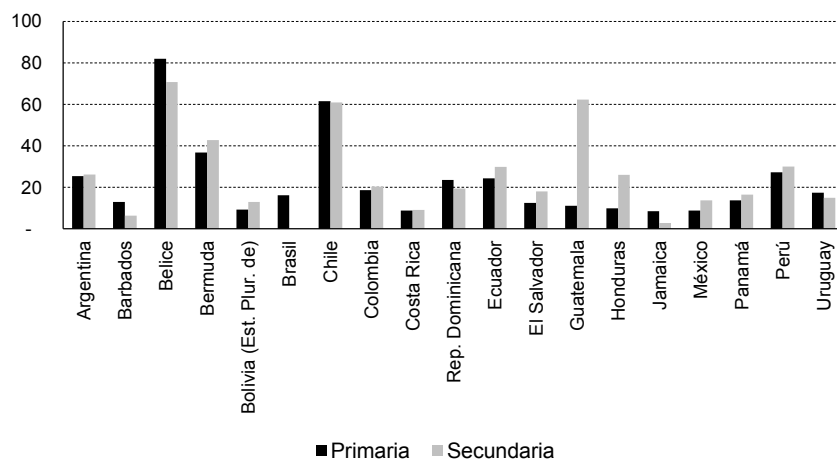
Para analizar la situación del resto de países latinoamericanos en relación con la participación privada en la oferta educativa puede recurrirse a una aproximación indirecta, a través de la información de matrícula privada como porcentaje del total por nivel educativo. Según se presenta en el gráfico 19 puede observarse la importancia determinante de la educación privada en algunos casos específicos, debiéndose resaltar nuevamente la situación de Chile, merced a reformas mencionadas en este texto. Allí la importancia de la matrícula privada supera el 60% para ambos niveles de enseñanza. Más allá de casos especiales, los niveles se ubican por debajo del 30% y, en general, mayores para la educación secundaria.

**Gráfico 18**  
**Proporción de Gasto Público y Privado en Instituciones educativas, 2013**  
*(Clasificada por nivel de educación)*



Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de [www.oecd.org/education/education-at-a-glance-19991487.htm](http://www.oecd.org/education/education-at-a-glance-19991487.htm).

**Gráfico 19**  
**Proporción de la matrícula privada en la educación primaria y secundaria de países de América Latina y el Caribe**  
*(En porcentaje del total)*



Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de <http://data.uis.unesco.org/>.

Para analizar el financiamiento privado dirigido al sector de educación es necesario distinguir el financiamiento privado propiamente dicho, destinado a la oferta también privada de educación, del financiamiento privado de carácter voluntario, complementario y dirigido hacia la propia educación pública. En el primero de los casos se trata de un financiamiento que difícilmente participe de los patrones de equidad buscados con la educación pública y en donde la calidad es sumamente diversa en un subsector con elevados grados de fragmentación.

Dentro del segundo tipo de financiamiento privado antes mencionado, cuando el gasto de las familias está destinado a la educación pública, se deben distinguir dos modalidades, que generan diferentes combinaciones de incentivos y efectos sobre las dimensiones aquí tratadas. Ellas son el cofinanciamiento de la educación pública y el gasto privado directo para alumnos en escuelas públicas.

Para hacer frente a una situación de insuficiencia de recursos presupuestarios para financiar los servicios buscados, muchas escuelas públicas utilizan el recurso de solicitar a las familias de sus alumnos el pago de una cuota adicional para contribuir a financiar los gastos generales de la escuela o, en ciertos casos, algún rubro en especial (materiales, infraestructura, etc.). Este requerimiento puede cobrar la figura de pago total o relativamente voluntario, dependiendo de la presión social para hacer efectivo el pago.

En Argentina el pago de una cuota destinada a la “cooperadora” de la escuela es un ejemplo de cuota cuasi compulsiva. El efecto de esta modalidad de financiamiento se asemeja bastante a lo que en la salud se conoce como coseguro y, como en ese caso, puede mejorar la calidad del servicio pero, claramente, atenta contra la equidad del sistema ya que los recursos son proporcionales a las capacidades de las familias que habitan en la región donde se encuentra el establecimiento. En el límite, se podrían encontrar casos de escuelas públicas a la que concurren hijos de familias pudientes que se apropian de la oferta pública para alcanzar un servicio similar a su demanda de educación privada.

Un caso particular de esta fuente de financiamiento es el cofinanciamiento que se destina a un objeto específico del gasto, en forma de pago por algún servicio adicional. Para comprender la diferencia entre ambas modalidades, y siguiendo con la analogía con la economía de la salud, en donde estos fenómenos han sido más analizados, si la modalidad anterior era asimilable al coseguro, ésta lo es al copago. Los efectos, por su parte, son similares.

No debe desconocerse que cada familia realiza pagos de bolsillo destinados a materiales, útiles, transporte, uniforme, y otros que requieren los alumnos para concurrir a la escuela y que varían significativamente en relación con los ingresos de las familias afectando, nuevamente, la equidad. Bajo esta modalidad, también deben considerarse la provisión voluntaria de insumos para la oferta escolar, básicamente en comunidades rurales de la región, mediante la ayuda a la construcción y mantenimiento de las escuelas, suministro de alimentos, etc.

Finalmente, un caso particular de gasto privado, que incorporamos dentro de esta misma modalidad, es el que realizan las familias en educación privada destinada a alumnos de escuelas públicas (profesores particulares). El conocimiento de ésta y las restantes modalidades, su desarrollo en cada país y su importancia cuantitativa es fundamental para conocer cabalmente el funcionamiento de un sistema educativo y emprender su evaluación.

## **E. Financiamiento como incentivo docente**

Existen diferentes modalidades de incentivo incorporado en el pago de salarios docentes tanto en teoría como en la práctica. Tradicionalmente, se han utilizado diferentes tipos de incentivo salarial vinculados con el presentismo y antigüedad de los docentes. Muchas veces, los adicionales salariales se han mantenido lo largo del tiempo sin una adecuada evaluación de los incentivos asociados a su existencia.

Las modificaciones en los incentivos salariales suelen ser motivo de conflictos gremiales de cierta magnitud. No obstante, en las últimas décadas se ha puesto mayor atención a esta temática y se discuten los efectos de cada esquema de adicionales sobre los salarios, su impacto sobre los resultados de la enseñanza y el gobierno del sector. En especial, debe contemplarse con especial atención quién es el responsable de otorgar los adicionales en cada caso. En los países federales o de organización descentralizada es un motivo adicional de debate, como parte de una reformulación más general sobre la reforma de recursos humanos en el sector.

En un trabajo reciente, Alejandro Morduchowicz (2011) ofrece una clasificación exhaustiva de los diferentes casos de incentivos salariales y presenta numerosos ejemplos de la región. Según ese autor, los nuevos incentivos se pueden clasificar atendiendo a base de cálculo entre aquellos:

- Basados en conocimientos o habilidades del docente
- Basados en los resultados de los alumnos
- Incentivan la formación docente
- Incentivan la enseñanza en regiones con mayores dificultades
- Incentivan la enseñanza de alguna materia en especial

A continuación se reproduce el cuadro síntesis de prácticas seleccionadas de América Latina de los incentivos clasificados entre aquellos que remiten al conocimiento y habilidades de los docentes; los basados en resultados de los alumnos; la formación inicial y continua; la enseñanza en ámbitos “difíciles”, y la enseñanza de determinadas materias (Cuadro 13).

**Cuadro 13**  
**Prácticas de incentivos salariales seleccionadas de América Latina**

Categoría del incentivo	Razón	País, Estado
Basado en conocimiento y habilidades	Buenos resultados en evaluación docente obligatoria y rendir examen voluntario de conocimiento de su asignatura	Chile
	Buen resultado en evaluación voluntaria (para determinadas materias): preparación de clases, video de clase y prueba de conocimientos disciplinarios y pedagógicos	México
	Buen puntaje en evaluación del desempeño	Colombia
	Resultado satisfactorio o superior en evaluación de desempeño laboral y de competencias	Honduras
	Resultado sobresaliente en evaluación de competencias	Nicaragua
	Alcanzar méritos profesionales	Minas Gerais (Brasil)
	Asistencia perfecta, puntualidad, 90% de asistencia estudiantil diaria y retención de al menos 75% de la matrícula inicial	San Pablo (Brasil)
	Lograr 70% del puntaje o más en la evaluación de desempeño	
Basado en resultados de los alumnos	Acumular antigüedad en el nivel y ser parte del 20% de los docentes con mejor resultado en la evaluación	
	Trabajar en escuelas que obtengan buena puntuación según los factores del SNED	Chile
	A partir de 2004, trabajar en una de las 50 escuelas con buenos niveles o progreso en los indicadores de tasa de aprobación y tasa de abandono y buenos resultados de los alumnos en las pruebas estatales	Ceará (Brasil)
	Trabajar en un centro con resultado igual o superior a la media nacional en el <i>Índice de Desenvolvimento de la Educação Básica</i>	Amazonas (Brasil)
	Lograr al menos el 50% del cumplimiento de la meta acordada entre la escuela y la Secretaría de Educación del Estado	Pernambuco (Brasil)
	Trabajar en una escuela que cumpla, como mínimo, el 60% de las metas acordadas entre el gobierno y la Secretaría Estadual de Educación	Minas Gerais (Brasil)
Escuelas públicas con altos puntajes o progreso en las pruebas ENLACE.	México	
Formación inicial y continua	Obtener buenas notas en el nivel secundario	Uruguay
Para enseñar en escuelas en medios difíciles	Trabajar en escuelas alejadas, de extrema pobreza o de difícil acceso	Colombia Varios países de América Latina
Para enseñar determinadas materias	Estudiar la carrera docente para Lengua, Matemática, Educación Primaria e Inglés. Luego enseñar durante tres años	
	Buen resultado en evaluación voluntaria (para determinadas materias): preparación de clases, video de clase y prueba de conocimientos disciplinarios y pedagógicos	Chile

Fuente: Morduchowicz (2011).

## V. Conclusiones y reflexiones finales

---

La reforma de los sistemas educativos parece ser una de las prioridades más claras en las agendas de los países de la región. La necesidad de lograr sociedades más equitativas, inclusivas y cohesionadas, que promuevan el crecimiento económico, el empleo de calidad y la consolidación de los sistemas democráticos depende de que los países logren mejoras en la cobertura, calidad y equidad de sus sistemas educativos. En este marco se percibe un intenso debate sobre los alcances y contenidos de los derechos a la educación y las alternativas para su cumplimiento efectivo.

Se ha visto que la cobertura muestra incrementos en la escolarización en todos los tramos de edad, niveles socioeconómicos y áreas geográficas, aunque los avances han sido muy desparejos a lo largo de la región, lo que también se comprueba en relación con los indicadores de repitencia y abandono. De manera complementaria deben mencionarse los problemas de sobreedad, con sus efectos negativos sobre la trayectoria escolar y los procesos de enseñanza y aprendizaje.

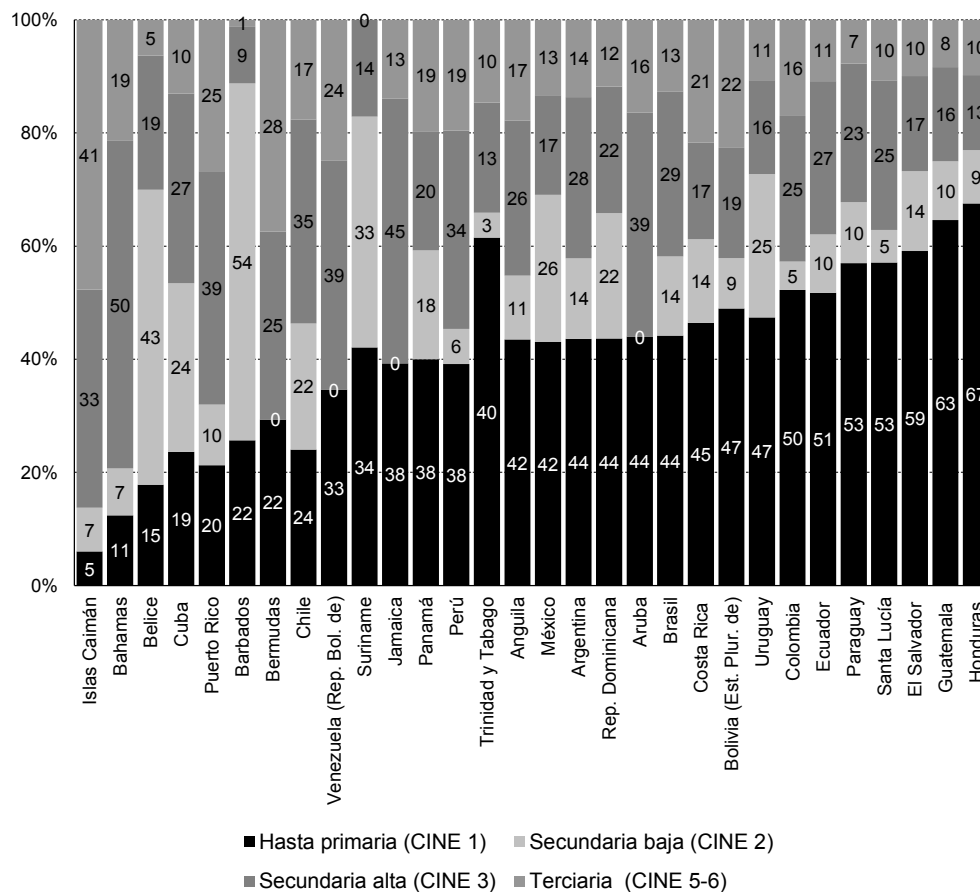
Se ha observado una marcada correlación directa entre nivel socioeconómico y cobertura. La evolución de las últimas dos décadas muestra que el incremento de la escolarización en todos los tramos de edad se concentró en los sectores socioeconómicos de nivel bajo y medio, acortando las brechas de cobertura existentes previamente. En el mismo sentido, puede observarse que la cobertura en el área rural se incrementó a un ritmo mayor al desarrollado por los habitantes de espacios urbanos, reduciendo significativamente la distancia en la cobertura por área geográfica en todos los niveles educativos y grupos etarios.

Más allá de las importantes reformas que durante las últimas décadas han encarado casi todos los países de la región, no hay certezas sobre cuál es el camino más adecuado, y el escaso tiempo transcurrido desde su implementación no permite conocer aún los resultados efectivos. Más allá de ello, los cambios sociales, demográficos y tecnológicos obligan a un permanente replanteo de los objetivos y lineamientos de las reformas requeridas. La región, se ha visto, ofrece numerosos ejemplos de reformas que en su diversidad es muestra de la heterogeneidad de situaciones, posibilidades y preferencias. A modo de resumen de esa heterogeneidad en los avances de cobertura educativa, el gráfico 20 presenta como indicador el máximo nivel educativo alcanzado por la población mayor de 25 años en cada país.

Existen algunos patrones comunes a la mayor parte de reformas que tienen que ver con la extensión de años de obligatoriedad hacia la educación secundaria y preescolar y el aseguramiento de

horas mínimas de dictado de clases, además de la extensión de la jornada y la ampliación de contenidos como mecanismos de expansión de la cobertura horizontal y vertical. Usualmente, ello ha venido acompañado de ampliaciones en los presupuestos educativos que, en general, ha tenido como destino prioritario el pago de salarios. En este sentido, cobra especial importancia la relación con los gremios docente y la especial negociación que se da en el sector, con un impacto muy fuerte sobre el clima político de los países.

**Gráfico 20**  
**Máximo nivel educativo de la población de 25 años o mayor en países de América Latina y el Caribe**  
*(Estructura porcentual por niveles)*



Fuente: <http://interwp.cepal.org/cepalstat/engine/index.html>.

Lamentablemente, los avances en materia de cobertura no han tenido un correlato en mayor calidad. La distancia con los países desarrollados sigue siendo grande y la heterogeneidad de situaciones hacia el interior de la región no permite obtener conclusiones claras sobre el camino ideal de reformas. En materia de financiamiento, precisamente, han sido muy variados los intentos de responder a los cambios normativos e introducir nuevos incentivos.

No puede dejar de mencionarse que los estudios existentes ponen en evidencia que una parte importante de las diferencias se explica por razones que se encuentran por fuera de lo estrictamente educativo y con dificultades para su reversión en el corto plazo. En ese sentido, deben ser considerados el nivel socioeconómico de las familias, el apoyo de los padres, el fomento de la lectura y la previa asistencia a la educación preescolar. Los estudiantes que presentan ausentismo escolar y que pertenecen

a grupos indígenas tienen menores logros académicos si se compara con aquellas poblaciones de estudiantes que presentan una menor inasistencia a clases o que no pertenecen a un pueblo originario.

En cambio, a nivel de aula, los factores asociados que inciden positivamente en los resultados de aprendizaje son la asistencia y puntualidad de los docentes; la disponibilidad de cuadernos y libros; el entorno escolar y las buenas prácticas docentes. Al mismo tiempo, el análisis de las escuelas permite afirmar que en general los sistemas escolares son poco inclusivos socioeconómicamente, que la violencia tiene un impacto negativo en el logro, y que los recursos de las escuelas y su infraestructura se asocian positivamente con el aprendizaje.

De manera especial, en los casos en que la provisión se encuentra descentralizada, se pueden apreciar diferentes maneras de lidiar con las disparidades en las capacidades tanto financieras como de gestión entre los territorios. Lamentablemente no se ha encontrado una solución ideal y consensuada para lidiar con estas dificultades. No obstante, los intentos más recientes de transferencias con asignación específica a ciertos usos predeterminados es una alternativa que merece ser explorada con mayor cuidado, en especial atendiendo a las dificultades de espacio fiscal para ampliar los presupuestos educativos.

Las diferencias observadas en la organización y resultados de la educación básica tienen su reflejo en un cuadro heterogéneo de gasto público en educación y su financiamiento. Con el objeto de clasificar los países de acuerdo a su espacio fiscal para reformas y la cobertura de sus sistemas educativos se ha elaborado el gráfico 21, que permite diferenciar entre los que presentan altas o bajas tasas de escolarización. Entre los primeros, a su vez es posible diferenciar los que tienen altas o bajas cargas tributarias como porcentaje del PIB. En cambio, dentro del segundo grupo resulta conveniente diferenciar los casos donde la baja escolarización es generalizada (tanto en niveles pre primarios como secundario) de aquellos que no han podido avanzar sobre la escolarización pre primaria.

En consecuencia, el Grupo A (de altas carga tributaria y tasa de escolarización) incluye, de acuerdo con ese gráfico, a Brasil, Uruguay y Bolivia (Estado Plurinacional de). La carga tributaria de este último país incorpora recursos provenientes de tributación sobre recursos naturales. Se trata de tres países con muy diversos niveles de producto por habitante donde Bolivia (Estado Plurinacional de) se diferencia por tener una elevada informalidad laboral. En este grupo debieran ser incorporados Chile y Argentina que, por no tener información de informalidad (en el primero de los casos) y de Producto (Argentina) no se incorporan en el gráfico.

México, Panamá, Perú y Venezuela (República Bolivariana de) integran el Grupo B, con altas tasas de escolarización pero bajas cargas tributarias. Se trata de economías que tienen recursos no tributarios provenientes de recursos naturales de diferente magnitud, donde los casos con mayores niveles de producto tienen (de manera consistente) menores grados de informalidad (Panamá) y viceversa.

El grupo C se destaca por no haber avanzado con la escolarización pre primaria y allí se encuentra la mayor cantidad de países: Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Paraguay y República Dominicana.

Por último, los países con más bajo nivel de desarrollo y tasas de escolarización tanto pre primaria como secundaria tienen, a su vez, una elevada informalidad. Se trata de tres países de Centroamérica: Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Es claro que de estas relaciones no puede inferirse una dirección de causalidad, pero es clara la asociación entre escolarización y nivel de desarrollo, salvo muy pocas excepciones. Queda por ser analizado en cada caso la relación con la calidad educativa y las posibilidades de generación de empleo decente. No caben dudas de que los desafíos en materia educativa de la región son enormes y diversos, y que requerirán de una cuidadosa redefinición de los niveles y modalidades de financiamiento como parte de las reformas requeridas.

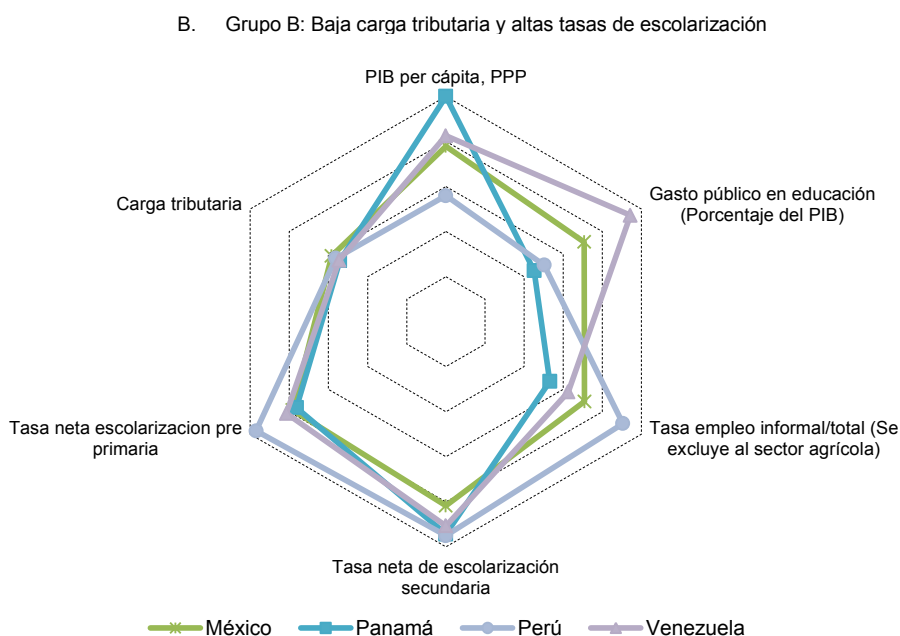
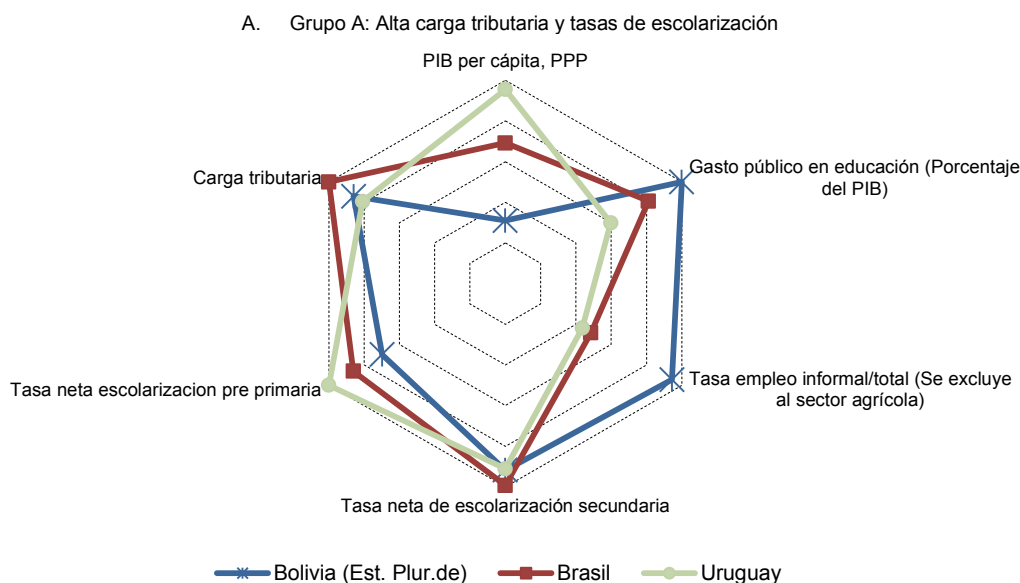
Por último, en el futuro deberá ponerse especial atención sobre dos áreas que requieren de mayor preocupación y análisis. En primer lugar, aun cuando son conocidos el avance de la oferta y financiamientos privados de la educación y sus efectos nocivos para equidad e igualdad de



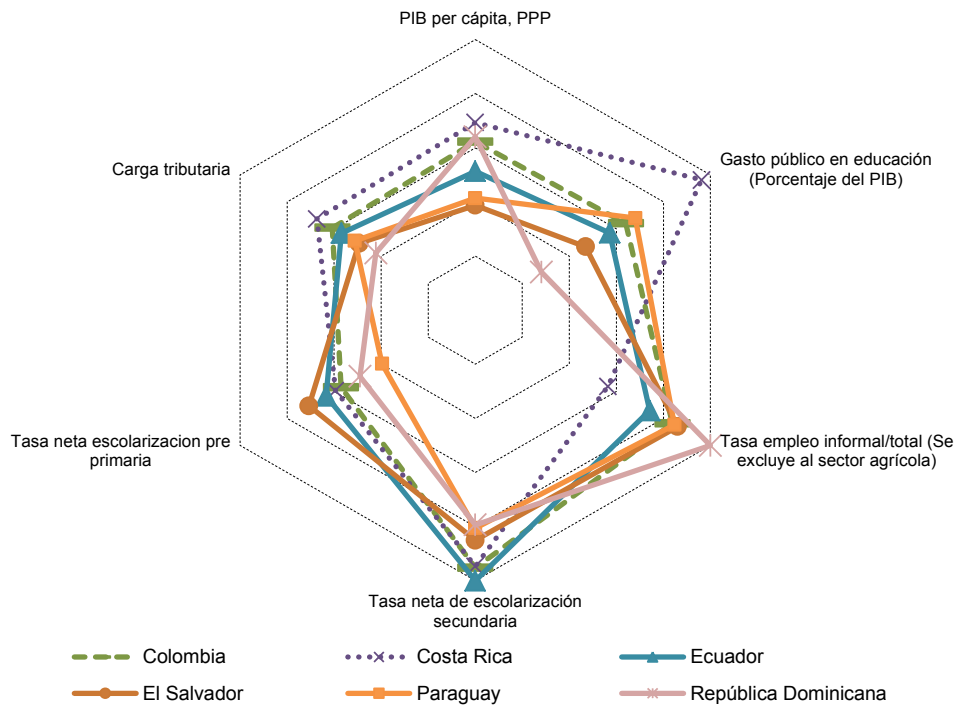
oportunidades, la evidencia existente resulta sumamente pobre e inadecuada para lograr conclusiones relevantes para la política sectorial.

Por otra parte, debe profundizarse el estudio de las relaciones entre educación y empleo. En especial, debe ponerse el acento sobre la situación de la población más joven. La mayor permanencia de ese grupo poblacional en el sistema educativo es una de las causas de la reducción de la tasa de participación juvenil en el mercado de trabajo. Si bien se espera que ello contribuya a lograr una mayor calidad de la mano de obra de los jóvenes entrantes a los mercados de trabajo futuro, no existe evidencia de que ello haya reducido los inconvenientes de inserción social y laboral. Sin duda, se trata un tema que deberá ser analizado con cuidado en cada caso particular, habida cuenta de la inconveniencia de un diagnóstico único de relevancia regional.

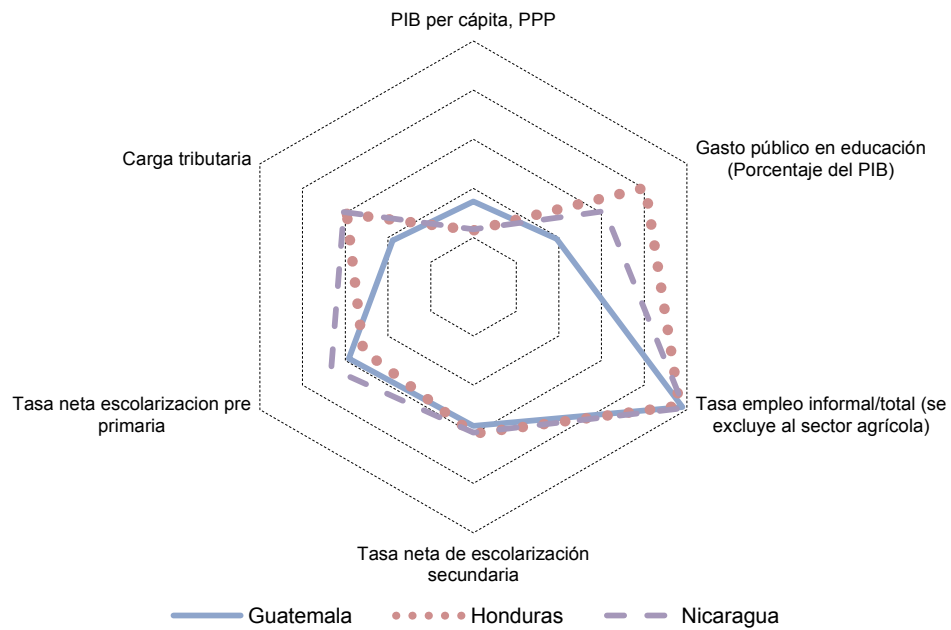
**Gráfico 21**  
**Tipología de países en relación con indicadores educativos y de desarrollo económico**



C. Grupo C: Baja tasa de escolarización pre primaria



D. Grupo D: Bajas tasas de escolarización pre primaria y secundaria



Fuente: Elaboración propia con datos de UNESCO, World Bank, OIT, y OCDE.



## Bibliografía

---

- Abu-Ghaida, D. (2010) *Per Student Financing of General Education in Europe and Central Asia: Has it delivered on its promise?*, Banco Mundial, Washington D.C.
- Barcena, A. y O. Kacef (2011), Comp. La política fiscal para el afianzamiento de las democracias, CEPAL - PNUD, Santiago de Chile.
- Caldwell, B. (2005) *“School Based Management”*. *Education Policy Series, N°3. International Academy of Education. International Institute for Educational Planning*, Paris.
- Carciofi, R., O. Cetrángolo y O. Larrañaga (1996) Desafíos de la descentralización. Educación y salud en Argentina y Chile, CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (2010), “La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir”. Documento del Trigésimo tercer período de sesiones, Brasilia.
- De Ibarrola, M. (2006) “Educación básica ampliada para todos. Problemas y Asuntos Pendientes”, en CINTERFOR, Estrategias educativas y formativas para la inserción social y productiva, Montevideo.
- Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal (2016) Estimación de Gastos Tributarios de la República Argentina 2014-2016, Buenos Aires. [http://www.mecon.gov.ar/sip/dniarf/gastos\\_tributarios\\_2014-16.pdf](http://www.mecon.gov.ar/sip/dniarf/gastos_tributarios_2014-16.pdf).
- Donoso, S. y R. Schmal (2002) “Los modelos de financiamiento de la educación pública en Chile y sus requerimientos de adecuación”. *Revista Electrónica de Investigación Educativa* Vol. 4, No. 2.
- Forgy, L. (2009). *“Per Student Financing in ECA School Systems”*. *Knowledge Brief Vol N°6, Europe & Central. The World Bank*, Washington.
- González, P. (2003) “Estructura institucional, recursos y gestión en el sistema escolar chileno”, en C. Cox (ed.) *Políticas Educativas en el Cambio de Siglo*, Editorial Universitaria, Santiago de Chile.
- Jiménez, J.P. y Podestá A. (2008). *Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina*, Presentado en el Comité Técnico del CIAT, Octubre 2008, Johannesburgo, Sudáfrica.
- Kataoka, S. (2008), *“Lessons from per Student Financing of General Education in Europe and central Asia”*. *ECSDH Seminar Presentation*, Banco Mundial.
- Ladd, H. y E. Fiske, (2009) *“Weighted Student Funding for Primary Schools: An Analysis of the Dutch Experience”*, *Working Paper Series, Duke Sanford School of Public Policy*, agosto.
- López, N. (2015) *Las leyes generales de educación en América Latina. El derecho como proyecto político*. IPE, CLADE, UNESCO, San Pablo. <http://www.buenosaires.iipe.unesco.org/sites/default/files/IPE%20CLADE%20Leyes%20Generales%20de%20Educacion%20Nestor%20Lopez.pdf>.
- Ministerio de Educación de Colombia (2006), “Asignación y Uso de los Recursos del SGP: Participación para Educación”, Presentación Oficina Asesora de Planeación y Finanzas, República de Colombia.

- Morduchowicz Alejandro (2005), *Las instituciones Financieras en Educación*. Centro de Estudios en Políticas Públicas (CEPP). Buenos Aires, Argentina.
- Morduchowicz, A. (2011) “Diseño y experiencias de incentivos salariales docentes”, Serie Documentos N° 55, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), Santiago de Chile.
- Morduchowicz A. y L. Duro (2007), *La inversión educativa en América Latina y el Caribe. Las demandas de financiamiento y asignación de recursos*. IIPPE-UNESCO Buenos Aires, Argentina.
- OCDE (2016), *Education at a Glance 2016*. OECD Indicators, OECD Publishing. <http://www.oecd.org/edu/education-at-a-glance-19991487.htm>.
- OCDE/CEPAL (2011), *Perspectivas Económicas de América Latina 2012: Transformación del Estado para el Desarrollo*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2012-es>.
- OIT (2013) *Trabajo decente y juventud en América Latina. Propuestas para la acción*, Lima.
- OREALC, UNESCO (2014) *Primera entrega de resultados TERCE. Comparación de resultados del Segundo y Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo*, Santiago. <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002435/243532S.pdf>.
- OREALC, UNESCO (2016) *Informe de resultados TERCE. Logros de aprendizaje*, Santiago. <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002435/243532S.pdf>.
- Patrinós, Harry (2007) “*Demand-side financing in Education*”, *Educational Policy Series, International Institute for Educational Planning*, UNESCO, 2007.
- Receita Federal (2016) *Demostrativo de Gastos Tributarios*, Brasilia. <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/DGTPLOA2016FINAL.pdf>.
- Reyes Tépac, E. (2014) *Distribución de los flujos de participaciones y de aportaciones federales de México, 2000-2014*, Subdirección de Análisis Económico, Cámara de Diputados, Mexico DF.
- Romaguera, P. y S. Gallegos (2011), “Financiamiento de la educación en Chile: desafíos de calidad y equidad”, en Barcena et al, op. cit.
- Romaguera, P., S. Gallegos y G. Toledo (2010), “Reformas a los Sistemas de Financiamiento a la Educación: lecciones útiles para América Latina”, mimeo, Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile, Santiago de Chile.
- Ross, K. y R. Levacic (eds.). *Need-Based Resource Allocation in Education via Formula Funding*. International Institute for Educational Planning, UNESCO, 1999.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2015) *Presupuesto de Gastos Fiscales 2015*, Mexico DF. [http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/ingresos\\_presupuesto\\_gastos/presupuesto\\_gastos\\_fiscales\\_2015.pdf](http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/ingresos_presupuesto_gastos/presupuesto_gastos_fiscales_2015.pdf).
- Secretaría General Iberoamericana (2007), “Experiencias y Resultados de los Canjes de Deuda por Educación en Iberoamérica”. Estudios SEGIB, Madrid.
- Servicio de Rentas Internas (2011) *Manual de Gasto Tributario en Ecuador*, Quito. <https://www.google.com.ar/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=manual+de+gastos+tributarios+2011+ecuador>.
- SITEAL, IIPPE, OEI (2015), *Resumen estadístico comentado. Escolarización en América Latina 2000-2013*. [http://www.siteal.iipe-oei.org/sites/default/files/rec\\_siteal\\_2\\_2015\\_04\\_28.pdf](http://www.siteal.iipe-oei.org/sites/default/files/rec_siteal_2_2015_04_28.pdf).
- SITEAL, IIPPE, OEI (2015), *Resumen estadístico comentado. Tendencias recientes en la escolarización en la primera infancia*. [http://www.sipi.siteal.org/sites/default/files/sipi\\_publicacion/sipi\\_resumen\\_estadistico\\_comentado\\_02\\_20150603.pdf](http://www.sipi.siteal.org/sites/default/files/sipi_publicacion/sipi_resumen_estadistico_comentado_02_20150603.pdf).
- Subdirección de Estudios. Servicio de Impuestos Internos (2015) *Gastos Tributarios 2012-2016*. [http://www.sunat.gob.pe/estadisticasestudios/informes\\_publicaciones/gastos\\_tributarios/gastos\\_tributarios\\_2012.pdf](http://www.sunat.gob.pe/estadisticasestudios/informes_publicaciones/gastos_tributarios/gastos_tributarios_2012.pdf).
- Superintendencia de Administración Tributaria (2016), *Estimación del Gasto Tributario del Gobierno Central Aspectos Conceptuales y Metodológicos Período 2012-2015*, Guatemala. [http://www.mineco.gob.gt/sites/default/files/Inversion%20y%20Competencia/estimacion\\_gt\\_gob\\_central\\_2012-2015.pdf](http://www.mineco.gob.gt/sites/default/files/Inversion%20y%20Competencia/estimacion_gt_gob_central_2012-2015.pdf).
- Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (2012) *Informe Gastos Tributarios 2012*, Lima. [http://www.sunat.gob.pe/estadisticasestudios/informes\\_publicaciones/gastos\\_tributarios/gastos\\_tributarios\\_2012.pdf](http://www.sunat.gob.pe/estadisticasestudios/informes_publicaciones/gastos_tributarios/gastos_tributarios_2012.pdf).
- Weller, J. (2006) “Inserción laboral de jóvenes: Expectativas, demanda laboral y trayectorias”, en CINTERFOR, obra citada.

## **Anexo**

---

## Anexo estadístico

**Cuadro A.1**  
**Distribución de estudiantes en las pruebas TERCE**

A. Por nivel de desempeño en matemática, tercer grado

País	Nivel I	Nivel II	Nivel III	Nivel IV
Argentina	39	26,3	26,6	8,1
Brasil	37,5	23,8	26,8	12
Chile	15,4	23,4	39,4	21,9
Colombia	48	27,7	19,7	4,6
Costa Rica	23,1	31,3	36,5	9,1
Ecuador	47,8	26,8	20,9	4,5
Guatemala	60,2	22	14,2	3,7
Honduras	55,7	24,6	15,5	4,3
México	30,3	25	32,7	12
Nicaragua	68	20,1	9,9	2
Panamá	60,1	23,6	14,2	2,1
Paraguay	66,5	17,1	12,6	3,8
Perú	39,6	25,1	26,4	8,9
República Dominicana	84,8	10,3	4	0,9
Uruguay	31,9	22,8	31,7	13,6
Total Países	47,2	23,3	22,1	7,4
Nuevo León	25,2	25,5	34,7	14,6

B. Por nivel de desempeño en matemática, sexto grado

País	Nivel I	Nivel II	Nivel III	Nivel IV
Argentina	36,8	42,5	15,9	4,8
Brasil	39,8	43,5	12,6	4,0
Chile	16,2	39,5	25,9	18,4
Colombia	42,2	42,4	12,0	3,4
Costa Rica	29,9	48,9	16,7	4,5
Ecuador	44,8	41,1	11,0	3,1
Guatemala	56,4	35,0	7,1	1,6
Honduras	62,1	31,2	5,4	1,3
México	23,0	40,1	23,2	13,7
Nicaragua	71,0	26,1	2,5	0,4
Panamá	67,5	28,3	3,5	0,8
Paraguay	69,3	24,8	5,1	0,8
Perú	37,7	39,6	15,5	7,2
República Dominicana	80,1	18,5	1,3	0,2
Uruguay	26,1	36,5	24,3	13,2
Total Países	46,9	35,9	12,1	5,1
Nuevo León	17,2	38,8	25,0	19,0

## C. Por nivel de desempeño en lectura, tercer grado

País	Nivel I	Nivel II	Nivel III	Nivel IV
Argentina	38,5	22,7	26,7	12,2
Brasil	33,7	21,6	32,0	12,7
Chile	10,0	14,5	35,7	39,9
Colombia	32,2	23,1	31,7	13,1
Costa Rica	17,6	22,0	39,4	21,0
Ecuador	38,1	24,3	27,6	10,0
Guatemala	46,1	23,7	22,9	7,3
Honduras	45,7	24,7	22,8	6,8
México	33,1	22,7	28,3	16,0
Nicaragua	56,2	24,1	16,1	3,7
Panamá	48,9	23,3	21,5	6,3
Paraguay	57,4	19,7	16,2	6,7
Perú	32,4	21,0	31,1	15,6
República Dominicana	74,1	14,9	8,9	2,1
Uruguay	28,6	23,3	31,5	16,7
Total Países	39,5	21,7	26,2	12,7
Nuevo León	26,8	21,6	33,2	18,5

## D. Por nivel de desempeño en lectura, sexto grado

País	Nivel I	Nivel II	Nivel III	Nivel IV
Argentina	16,7	50,7	17,4	15,1
Brasil	11,0	52,2	20,2	16,6
Chile	4,9	36,8	24,2	34,2
Colombia	9,7	51,6	21,0	17,7
Costa Rica	4,5	45,9	26,8	22,8
Ecuador	20,8	55,6	13,4	10,3
Guatemala	20,5	60,1	12,2	7,2
Honduras	25,2	59,1	11,2	4,6
México	9,6	48,0	21,5	21,0
Nicaragua	25,6	59,8	10,4	4,2
Panamá	25,8	53,0	13,8	7,4
Paraguay	33,8	50,3	9,9	5,9
Perú	18,4	50,3	17,8	13,5
República Dominicana	37,8	54,2	5,9	2,1
Uruguay	11,3	45,2	21,4	22,1
Total Países	18,4	51,5	16,4	13,7
Nuevo León	6,2	40,8	24,7	28,3



## E. Por nivel de desempeño en ciencias, sexto grado

País	Nivel I	Nivel II	Nivel III	Nivel IV
Argentina	40,1	38,8	15,3	5,8
Brasil	37,2	42,9	15,3	4,6
Chile	22,8	34,7	24,5	18,0
Colombia	27,6	42,6	22,0	7,8
Costa Rica	18,8	45,1	24,9	11,2
Ecuador	38,5	41,5	15,8	4,2
Guatemala	44,5	40,8	11,5	3,2
Honduras	50,1	38,2	9,7	2,0
México	27,0	43,4	22,9	6,7
Nicaragua	49,6	40,3	8,5	1,6
Panamá	48,9	36,1	12,0	3,0
Paraguay	59,3	31,2	7,1	2,3
Perú	38,1	42,0	15,1	4,8
República Dominicana	64,7	31,0	3,7	0,6
Uruguay	32,8	38,0	19,6	9,6
Total Países	40,0	39,1	15,2	5,7
Nuevo León	22,8	44,6	23,3	9,3

Fuente: UNESCO.

**Cuadro A.2**  
**Puntuaciones medias SERCE (2006) y TERCE (2013)**

## A. En lectura

País	Tercer grado		Sexto grado	
	SERCE	TERCE	SERCE	TERCE
Argentina	510,04	512,48	506,45	508,58
Brasil	503,57	519,33	520,32	523,93
Chile	562,03	571,28	546,07	557,01
Colombia	510,58	519,10	514,94	525,57
Costa Rica	562,69	542,83	563,19	545,50
Ecuador	452,41	508,43	447,44	490,70
Guatemala	446,95	494,86	451,46	489,03
México	530,44	519,39	529,92	528,77
Nicaragua	469,80	478,01	472,92	478,96
Panamá	467,21	489,93	472,05	482,63
Paraguay	469,09	480,94	455,24	469,14
Perú	473,98	521,39	476,29	505,44
República Dominicana	395,44	454,03	421,47	455,94
Uruguay	522,65	524,17	542,15	531,79
Promedio países	491,21	509,73	494,28	506,64
Nuevo León	557,80	528,42	542,35	548,20

## B. En matemáticas

País	Tercer grado		Sexto grado	
	SERCE	TERCE	SERCE	TERCE
Argentina	505,36	533,26	513,03	530,23
Brasil	505,03	539,54	499,42	519,63
Chile	529,46	582,44	517,31	580,51
Colombia	449,35	518,88	492,71	514,69
Costa Rica	538,32	557,52	549,33	535,19
Ecuador	473,07	524,17	459,50	513,12
Guatemala	457,10	500,69	455,81	487,98
México	532,10	549,26	541,61	565,77
Nicaragua	472,78	484,70	457,93	462,31
Panamá	463,04	494,15	451,60	461,48
Paraguay	485,60	487,84	468,31	455,55
Perú	473,94	532,74	489,98	527,25
República Dominicana	395,65	448,03	415,64	436,85
Uruguay	538,53	550,55	578,42	566,57
Promedio países	490,67	521,70	492,19	511,22
Nuevo León	562,80	561,08	553,95	586,68

Fuente: UNESCO.

**Cuadro A.3**  
**Evolución del gasto público en educación**  
*(Porcentaje del PIB)*

País	2000	2014 <sup>a</sup>
Argentina	4,6	5,3
Aruba	4,7	6,0
Barbados	4,6	6,7
Belice	5,0	6,2
Bolivia (Estado Plurinacional de)	5,5	7,3
Brasil	3,9	5,9
Chile	3,7	4,6
Colombia	3,5	4,7
Costa Rica	4,4	7,0
Ecuador	1,2	4,2
El Salvador	2,5	3,4
Guyana	8,5	3,2
Jamaica	5,0	6,0
México	4,1	5,2
Nicaragua	3,0	4,5
Panamá	5,0	3,3
Paraguay	4,6	3,7
Perú	3,3	3,7
San Vicente y las Granadinas	7,9	5,1
Uruguay	2,4	4,4
Promedio	4,4	5,0

Fuente: UIS, UNESCO.

<sup>a</sup> Datos correspondientes a 2014, o al último año disponible.

**Cuadro A.4**  
**Gasto público en educación primaria y secundaria**  
*(Como porcentaje del gasto educativo total)*

País	2014	
	Primaria	Secundaria
Argentina	30,0	41,5
Aruba	26,7	26,8
Barbados	36,9	22,5
Belice	40,0	38,1
Bolivia (Estado Plurinacional de)	32,4	36,3
Brasil	28,9	44,6
Chile	29,2	29,7
Colombia	35,6	37,5
Costa Rica	36,3	33,4
Cuba	29,0	29,1
Ecuador	25,4	41,2
El Salvador	42,7	30,1
Guyana	30,6	33,3
Honduras	25,3	25,3
Jamaica	36,4	31,4
México	35,5	30,7
Nicaragua	39,8	13,2
Panamá	23,5	22,4
Paraguay	38,3	33,0
Perú	38,5	30,7
Uruguay	27,9	33,2

Fuente: UIS, UNESCO.  
 Datos correspondientes a 2014, o al último año disponible.

**Cuadro A.5**  
**Variación porcentual del gasto público en educación por alumno,**  
**entre 2000 y último dato disponible**  
*(En porcentajes)*

País	Primaria	Secundaria	Terciaria
Argentina	15	35	-5
Bolivia (Estado Plurinacional de)	37	103	-24
Chile	18	9	-3
Colombia	44	32	-28
Cuba	75	27	-59
El Salvador	15	50	25
México	27	30	-9
Panamá	-55	-57	-39
Paraguay	24	5	-62
Uruguay	21	7	3

Fuente: UIS, UNESCO.

**Cuadro A.6**  
**Gasto público por alumno como porcentaje del PIB per cápita**  
*(Último año disponible (alrededor de 2014))*

País	Primaria	Secundaria	Terciaria
Argentina	14,25	21,43	16,62
Bolivia (Estado Plurinacional de)	17,01	19,49	35,95
Brasil	21,44	23,09	27,05
Chile	15,89	15,11	17,48
Colombia	17,49	17,34	21,67
Costa Rica	25,46	24,24	33,37
Ecuador	14,31	6,27	29,22
El Salvador	9,56	10,98	10,82
Guatemala	9,41	5,50	18,67
Honduras	19,13	18,15	42,21
Jamaica	22,38	22,98	40,11
México	14,75	16,07	37,72
Nicaragua	11,11	7,33	
Panamá	6,47	9,51	19,82
Paraguay	14,45	16,55	19,26
Perú	12,48	13,05	10,05
República Dominicana	15,61	14,43	
Trinidad y Tabago	15,11		
Uruguay	8,75	10,69	18,62
Venezuela (República Bolivariana de)	17,89	16,59	20,90
Promedio	15,15	15,20	24,68

Fuente: UIS, UNESCO.

**Cuadro A.7**  
**Estructura porcentual del gasto directo en instituciones educativas públicas según clasificación económica**  
*(Sector educativo consolidado (último dato disponible))*

País	Gasto corriente en personal	Resto del gasto corriente	Gasto de capital
Argentina	85,87	5,99	5,85
Bolivia (Estado Plurinacional de)	68,84	12,91	18,25
Brasil	69,72	24,05	6,24
Chile	14,95	18,10	2,97
Colombia	68,52	5,53	25,95
Cuba	58,65	40,46	0,90
Ecuador	81,82	10,75	7,43
El Salvador	63,05	26,70	10,25
Guatemala	68,18	28,38	5,48
Honduras	79,67	15,62	4,71
Jamaica	78,51	19,50	1,99
México	85,52	10,57	3,90
Nicaragua	46,23	10,71	11,44
Panamá	67,94	11,09	11,44
Paraguay	79,88	11,73	8,39
Perú	54,99	24,53	20,48
República Dominicana	40,12	24,11	35,77
Uruguay	80,46	14,91	4,63
Venezuela (República Bolivariana de)	76,94	20,17	2,89

Fuente: UIS, UNESCO.

**Cuadro A.8**  
**Estructura porcentual del gasto directo en instituciones educativas públicas**  
*(Según clasificación económica)*

## A. Nivel Pre-Primario

País	Gasto corriente en personal	Resto del gasto corriente	Gasto de capital
Argentina	88,05	7,90	4,06
Bolivia (Estado Plurinacional de)	60,82	21,43	17,31
Brasil	67,59	26,19	6,22
Chile	94,19	4,92	0,89
Colombia	87,70	6,71	5,59
Cuba	68,69	30,58	0,73
Ecuador	83,16	10,26	6,58
El Salvador	85,55	13,43	1,03
Guatemala	83,42	6,84	9,74
Honduras	80,25	19,75	-
Jamaica	64,81	31,00	4,18
México	91,42	5,17	3,41
Nicaragua	67,44	32,34	0,22
Paraguay	78,07	17,14	4,79
Perú	47,73	28,47	23,80
República Dominicana	41,85	22,75	35,40
Uruguay	80,13	16,35	3,52
Venezuela (República Bolivariana de)	78,90	16,48	4,62

## B. Nivel Primario

País	Gasto corriente en personal	Resto del gasto corriente	Gasto de capital
Argentina	88,56	7,58	3,86
Bolivia (Estado Plurinacional de)	81,93	4,69	13,38
Brasil	68,69	26,03	5,28
Chile	86,35	11,56	2,08
Colombia	87,04	7,07	5,89
Cuba	79,79	19,76	0,46
Ecuador	83,16	10,26	6,58
El Salvador	63,70	30,72	5,58
Guatemala	87,69	9,82	2,48
Honduras	81,33	18,67	-
Jamaica	79,17	18,49	2,34
México	92,18	5,22	2,60
Nicaragua	76,75	19,67	3,59
Panamá	97,25	1,05	1,71
Paraguay	73,84	18,93	7,23
Perú	56,61	25,09	18,30
República Dominicana	47,77	25,97	26,26
Uruguay	80,17	15,33	4,50
Venezuela (República Bolivariana de)	80,52	16,91	2,57

## C. Nivel Secundario

País	Gasto corriente en personal	Resto del gasto corriente	Gasto de capital
Argentina	84,65	6,24	9,11
Bolivia (Estado Plurinacional de)	72,19	6,45	21,36
Brasil	70,63	23,72	5,65
Chile	84,61	13,04	2,35
Colombia	87,04	7,07	5,89
Cuba	66,12	32,40	1,48
Ecuador	83,16	10,26	6,58
El Salvador	66,98	20,01	13,02
Guatemala	79,24	13,12	7,64
Honduras	88,07	11,93	-
Jamaica	73,34	24,87	1,80
México	87,88	8,88	3,25
Nicaragua	83,04	9,24	7,73
Panamá	80,71	18,46	0,83
Paraguay	85,08	4,35	10,57
Perú	59,61	18,26	22,12
República Dominicana	54,48	15,54	29,98
Uruguay	86,23	10,28	3,48
Venezuela (República Bolivariana de)	85,89	10,09	4,02

## D. Nivel Terciario

País	Gasto corriente en personal	Resto del gasto corriente	Gasto de capital
Argentina	94,72	2,39	2,89
Bolivia (Estado Plurinacional de)	57,80	23,21	18,99
Brasil	72,61	18,08	9,31
Chile	60,49	33,65	5,86
Colombia	43,48	3,58	52,94
Cuba	34,91	64,27	0,82
Ecuador	64,70	20,45	14,85
El Salvador	61,44	17,68	20,87
Guatemala	10,01	86,65	3,34
Honduras	67,07	24,10	8,83
Jamaica	89,15	8,99	1,86
México	71,19	21,24	7,58
Panamá	56,08	2,92	41,01
Paraguay	83,12	8,72	8,15
Perú	50,75	29,86	19,39
República Dominicana	90,45	-	9,55
Uruguay	73,56	19,45	6,99

Fuente: UIS, UNESCO.

**Cuadro A.9**  
**Proporción de la matrícula privada en la educación primaria y secundaria de países de América Latina y el Caribe**  
*(En porcentaje del total)*

	Primaria	Secundaria
Argentina	25	26
Barbados	13	6
Belice	82	71
Bermuda	37	43
Bolivia (Estado Plurinacional de)	9	13
Brasil	16	S/D
Chile	62	61
Colombia	19	20
Costa Rica	9	9
República Dominicana	24	19
Ecuador	24	30
El Salvador	13	18
Guatemala	11	62
Honduras	10	26
Jamaica	9	3
México	9	14
Panamá	14	16
Perú	27	30
Uruguay	17	15

Fuente: UIS, UNESCO.

**Cuadro A.10**  
**Máximo nivel educativo de la población de 25 años o mayor en países de América Latina y el Caribe**  
*(Estructura porcentual por niveles)*

País	Primaria	Secundaria baja	Secundaria alta	Terciaria
	CINE 1	CINE 2	CINE 3	CINE 5-6
Anguila	42	11	26	17
Argentina	44	14	28	14
Aruba	44	SD	39	16
Bahamas	11	7	50	19
Barbados	22	54	9	1
Belice	15	43	19	5
Bermudas	22	SD	25	28
Bolivia (Estado Plurinacional de)	47	9	19	22
Brasil	44	14	29	13
Chile	24	22	35	17
Colombia	50	5	25	16
Costa Rica	45	14	17	21
Cuba	19	24	27	10
Dominica	73	16	6	5
Ecuador	51	10	27	11
El Salvador	59	14	17	10
Guatemala	63	10	16	8
Honduras	67	9	13	10
Islas Caimán	5	7	33	41
Jamaica	38	SD	45	13

Cuadro A.10 (conclusión)

País	Primaria	Secundaria baja	Secundaria alta	Terciaria
	CINE 1	CINE 2	CINE 3	CINE 5-6
México	42	26	17	13
Panamá	38	18	20	19
Paraguay	53	10	23	7
Perú	38	6	34	19
Puerto Rico	20	10	39	25
República Dominicana	44	22	22	12
Santa Lucía	53	5	25	10
Suriname	34	33	14	SD
Trinidad y Tabago	40	3	13	10
Uruguay	47	25	16	11
Venezuela (República Bolivariana de)	33	SD	39	24

Fuente: UIS, UNESCO.

**Cuadro A.11**  
**Distribución de rendimiento pruebas PISA de lectura 2009**  
*(Según distribución del ingreso)*

País	Cuartil 1	Cuartil 2	Cuartil 3	Cuartil 4
Argentina	0,37	0,65	1,15	3,32
Brasil	0,50	0,87	1,12	2,29
Chile	1,05	2,00	3,18	7,87
Colombia	0,53	0,89	1,49	3,10
México	0,69	1,23	1,97	4,17
Panamá	0,23	0,36	0,57	1,91
Perú	0,10	0,36	0,81	1,63
Uruguay	0,56	0,99	1,76	4,72
América Latina	0,50	0,92	1,51	3,63
OCDE	1,78	3,93	6,39	14,35

Fuente: OCDE.





NACIONES UNIDAS

**Serie****CEPAL****Macroeconomía del Desarrollo****Números publicados**

**Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en**

**[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)**

192. Financiamiento y gasto educativo en América Latina. Oscar Cetrángolo y Javier Curcio (LC/TS.2017/95), 2017.
191. Evolución reciente del sector educativo en la región de América Latina y el Caribe. Casos de Chile, Colombia y México. Oscar Cetrángolo, Javier Curcio y Florencia Calligaro (LC/TS.2017/94), 2017.
190. Las transformaciones tecnológicas y su impacto en los mercados laborales. Jürgen Weller (LC/TS.2017/76), 2017.
189. Consideraciones para aumentar la participación de los trabajadores por cuenta propia en los sistemas contributivos de protección social en América Latina, Sonia Gontero y Jürgen Weller (LC/TS.2017/69), 2017.
188. The use of high-frequency indicators in short-term forecasting models. *The case of Latin American and Caribbean countries*, Sandra Manuelito (LC/TS.2017/61), 2017.
187. Metodologías aplicadas en América Latina para anticipar demandas de las empresas en materia de competencias técnicas y profesionales, Marta Novick (LC/TS.2017/37), 2017.
186. El endeudamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina. Evolución, institucionalidad y desafíos, Juan Pablo Jiménez, Ignacio Ruelas (LC/TS.2017/5), 2016.
185. Programas de empleo público en América Latina, Stefano Farné (LC/L.4279), 2016.
184. La concentración de los altos ingresos utilizando datos impositivos. Un análisis para Ecuador, Darío Rossignolo, Nicolás Oliva, Néstor Villacreses, (LC/L.4278), 2016.
183. Flujos financieros ilícitos en América Latina y el Caribe, Andrea Podestá, Michael Hanni, Ricardo Martner (LC/L.4277), 2016.
182. Estado de situación del sistema nacional de educación y formación técnico profesional de la República Dominicana, Oscar Amargós. (LC/L.4270), 2016.
181. El desafío de aumentar la pertinencia de la formación profesional: propuesta de metodología para vincular profesiones y ocupaciones y para identificar la demanda de calificaciones por sector. Alfredo Sarmiento y Edgar Baldión. (LC/L.4266), 2016.
180. Evolución del empleo y de la productividad en el sector agropecuario en México, Luis Gómez Oliver. (LC/L.4254), 2016.
179. Los desafíos de la protección contra el desempleo: opciones para Colombia y la República Dominicana, Mario D. Velásquez Pinto (LC/L.4253), 2016.
178. Tendencia del empleo agropecuario en Guatemala, Luis Linares, Rubén Narciso y Pedro Prado (LC/L.4251), 2016
177. Tendencias del empleo y la productividad laboral en el sector agropecuario de Chile, George Kerrigan (LC/L.4234), 2016.

# MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO



COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE  
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN  
[www.cepal.org](http://www.cepal.org)