

# La educación frente a las crisis de financiamiento



Leonardo Garnier

Buenos Aires, 2019

# La inversión educativa es clave desde cualquier óptica de teoría económica

- Deterioro de los términos de intercambio (CEPAL)
- Desarrollo desigual del capitalismo (Marxismo)
- Distribución y elección de técnicas (neo-Ricardianos)
- Equilibrios de alto y bajo nivel (teorías del crecimiento)





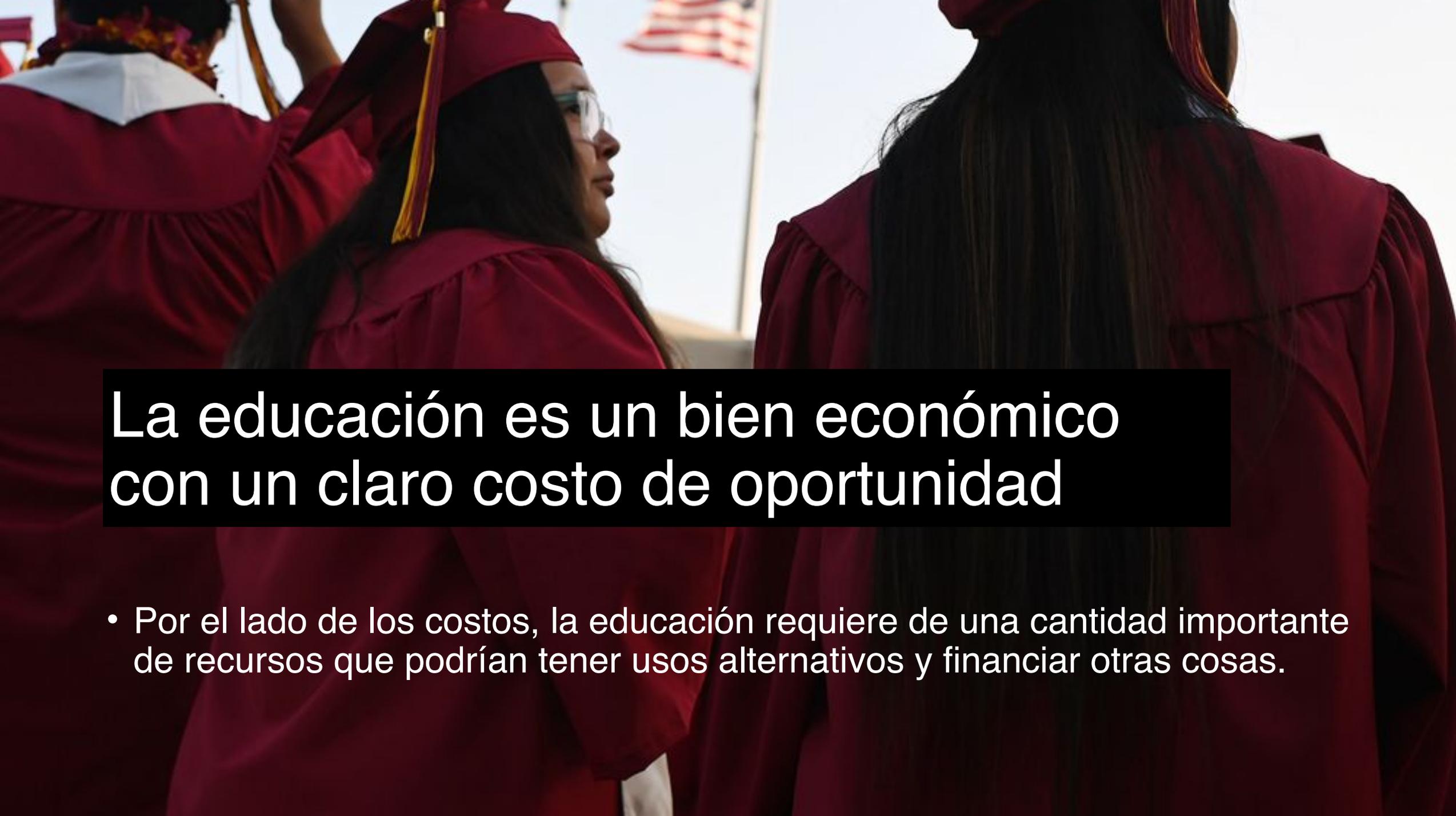
## Equilibrio de alto nivel: el círculo virtuoso de salarios y productividad creciente

- Predominio de altos salarios
- Tecnologías cada vez más sofisticadas y de productividad alta y creciente
- Uso intensivo de capital y de mano de obra muy calificada
- Productividad creciente permite que los salarios crecientes no pongan en peligro la rentabilidad
- La educación es una inversión indispensable dentro de esta lógica de acumulación

## Equilibrio de bajo nivel: círculo vicioso de bajos salarios y baja productividad

- Predominio de bajos salarios
- Tecnologías poco sofisticadas y de baja productividad
- Uso extensivo de mano de obra poco calificada
- Rentabilidad depende de que los salarios se mantengan bajos.
- La educación es un gasto innecesario para la lógica de acumulación



A photograph of graduates in maroon gowns and caps. One graduate in the center is wearing glasses and looking to the right. An American flag is visible in the background.

## La educación es un bien económico con un claro costo de oportunidad

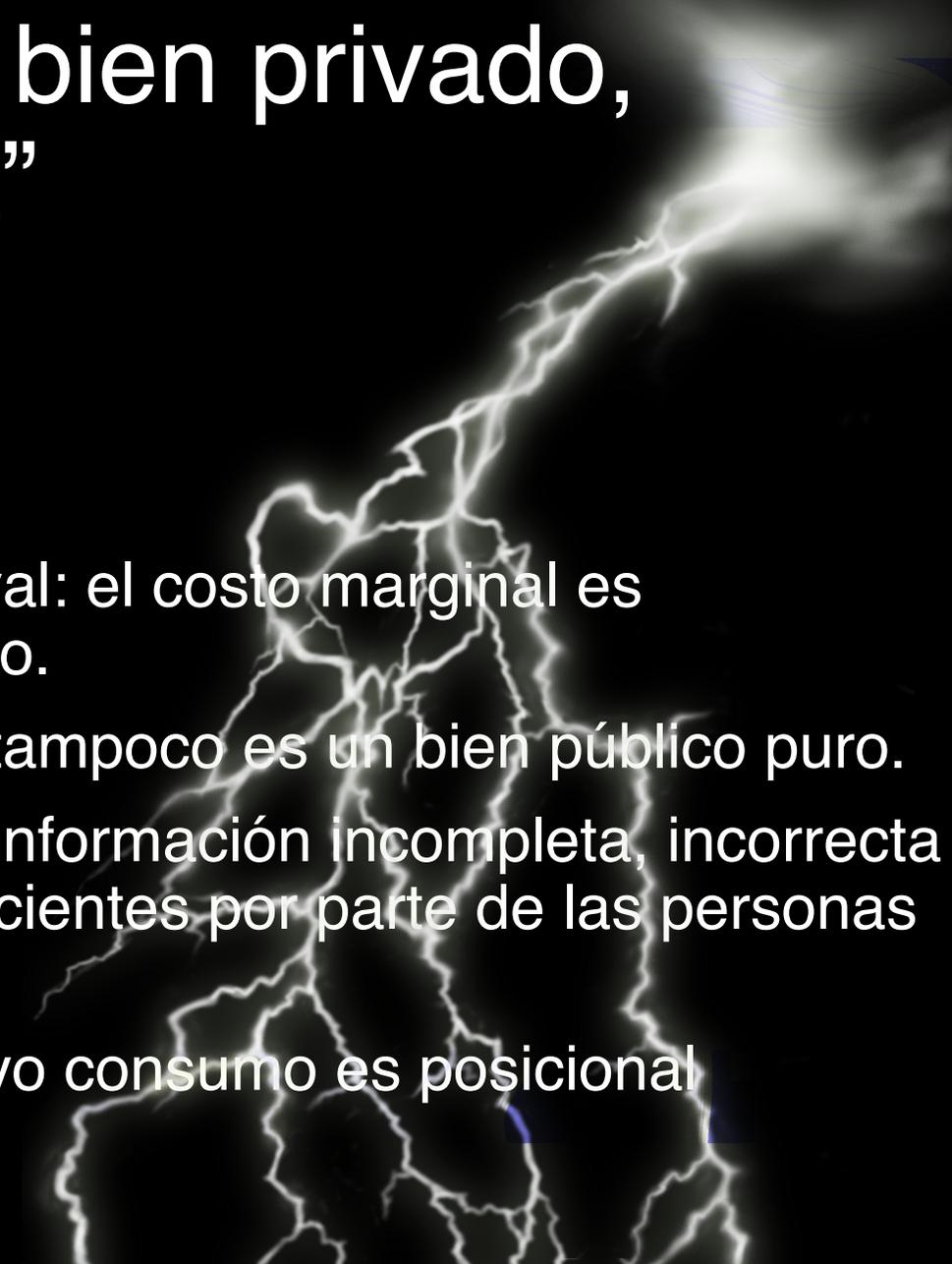
- Por el lado de los costos, la educación requiere de una cantidad importante de recursos que podrían tener usos alternativos y financiar otras cosas.

# La educación es un bien económico con un claro impacto en el crecimiento y los futuros ingresos

- La educación genera beneficios económicos individuales y privados: eleva la productividad y el ingreso de la fuerza de trabajo; pero también transforma los gustos y preferencias de los consumidores (capital humano y cultural)
- Además de los beneficios privados, la educación también genera externalidades o beneficios colectivos y públicos: su impacto en la productividad social y el ingreso nacional, su impacto en elevar los criterios sociales del gusto, del nivel cultural de la sociedad, su impacto en la calidad de la convivencia (y de las instituciones), etc.



# La educación no es un típico bien privado, es una “mercancía incómoda”

- Los bienes privados: consumo rival y excluible
  - En la educación hay elementos de consumo no-rival: el costo marginal es insignificante, por lo que no es un bien privado puro.
  - Pero sí permite excluir al que no paga, por lo que tampoco es un bien público puro.
  - La educación nos enfrenta a serios problemas de información incompleta, incorrecta y asimétrica que dificulta la toma de decisiones eficientes por parte de las personas y las familias.
  - Y como muchos otros, la educación es un bien cuyo consumo es posicional (como símbolo de status).
- 

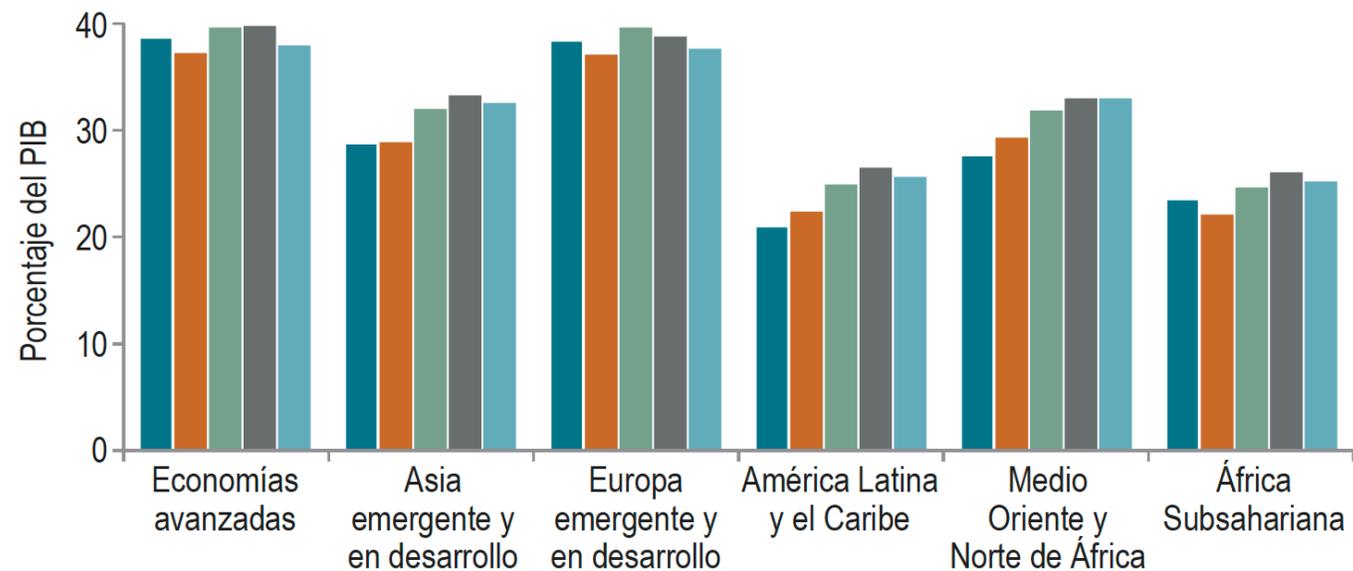


# La educación en un modelo periférico

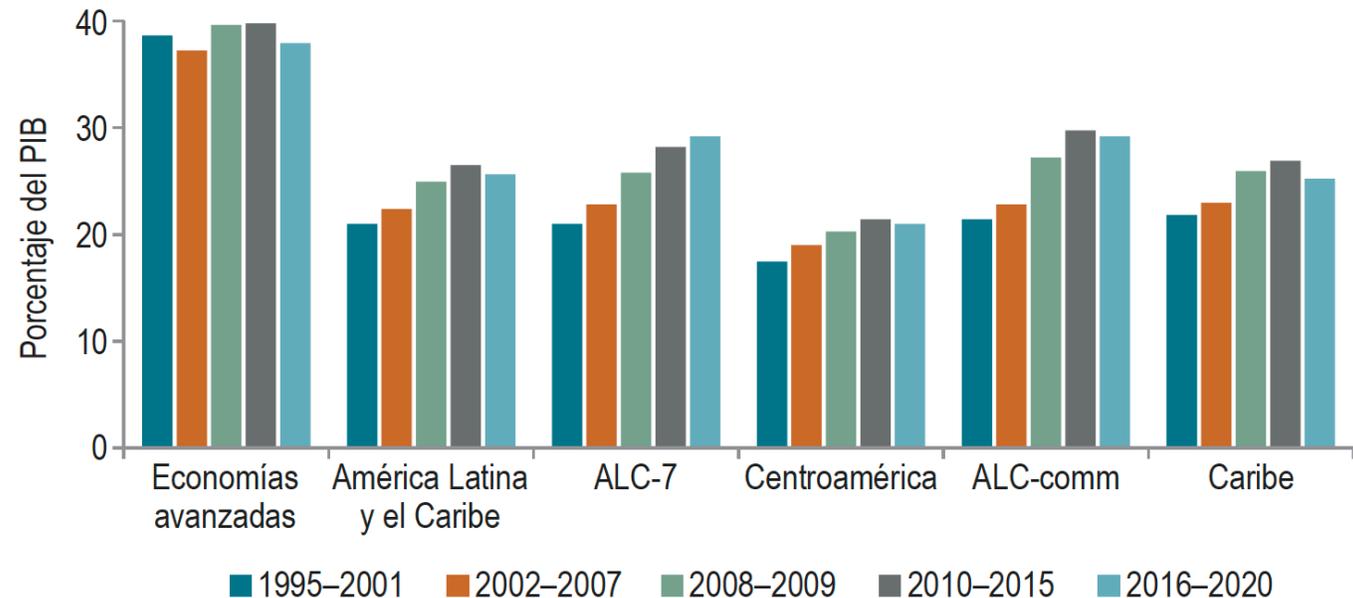
- Históricamente, América Latina fue un continente típicamente periférico especializado en la exportación de bienes primarios o materias primas, mediante un uso extensivo y depredador de los recursos naturales y con un uso igualmente extensivo y mal pagado de los recursos humanos: una fuerza de trabajo barata y poco educada.
- Esto resultó en el desfinanciamiento crónico de la educación.

## Gráfico 1.1 Gasto público en las dos últimas décadas

### A. Gasto público primario, por región



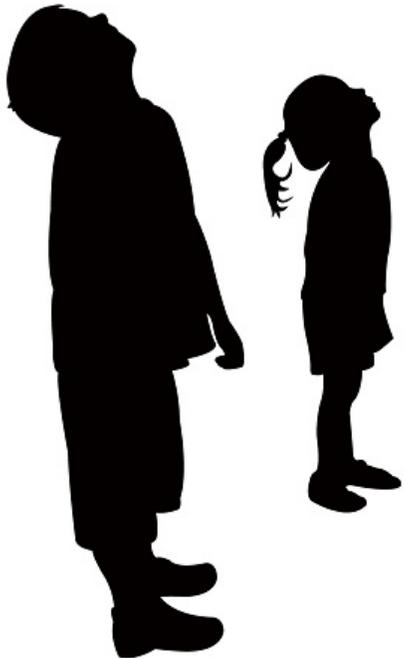
### B. Gasto público primario en América Latina



Si bien el gasto público en América Latina ha aumentado en las últimas dos décadas, sigue siendo relativamente bajo comparado con otras regiones (y es muy desigual entre países de la región).

# Los logros educativos han sido importantes, pero insuficientes

- Los países de América Latina han mejorado las tasas de matriculación escolar en las últimas décadas, y los logros educativos han aumentado de tres años de escolarización en promedio en 1950 a nueve años en 2010.
- La ampliación de las tasas de matriculación fue posible gracias a importantes incrementos del gasto público. La región dedica en promedio 3 puntos porcentuales más de su PIB en educación que hace 25 años.
- Sin embargo, las habilidades y logros de aprendizaje parecen haber mejorado muy lentamente.
- Además, la inversión por estudiante en América latina está muy lejos de los niveles de los países más avanzados



**Cuadro 6.1 Indicadores de educación en América Latina y el Caribe y la OCDE**

Indicador	América Latina y el Caribe			OCDE		
	1999–2001	2013–2015	Var. porcentual o var. pp	1999–2001	2013–2015	Var. porcentual o var. pp
<b>Gastos</b>						
Primario	\$1.202	\$2.191	82,2%	\$5.986	\$8.215	37,2%
Secundario	\$1.480	\$2.137	44,4%	\$7.623	\$8.251	8,2%
<b>Contexto</b>						
Población entre 5 y 14 años	256.000.000	281.000.000	9,8%	470.000.000	502.000.000	6,8%
PIB per cápita	\$11.036	\$11.748	6,5%	\$32.627	\$39.097	19,8%
Ingresos tributarios	18,9	17,5	-1,4	20,2	19,9	-0,3
Índice de Gini	53,4	47,6	-5,8	32,5	31,7	-0,8

**Cuadro 6.1** Indicadores de educación en América Latina y el Caribe y la OCDE

Indicador	América Latina y el Caribe			OCDE		
	1999–2001	2013–2015	Var. porcentual o var. pp	1999–2001	2013–2015	Var. porcentual o var. pp
<b>Insumos</b>						
Razón docente/alumnos	24,4	17,3	-29,2%	16,3	13,7	-16,0%
Número de computadoras por alumnos en grado modal	3,0	58,0	55,0	8,6	94,2	85,6
<b>Productos</b>						
Deserción escolar acumulada hasta el último año de la escuela primaria	22,0	12,3	-9,8	2,3	2,3	0,0
Adolescentes que abandonan la escuela (porcentaje en edad de secundaria básica)	15,2	9,6	-5,6	3,9	1,5	-2,4
Repetidores	6,6	4,4	-2,2	1,3	1,5	0,2
Matemáticas PISA	356,4	391,6	9,9%	498,2	491,9	-1,3%
Comprensión lectora PISA	394,2	416,8	5,7%	497,8	494,0	-0,7%
Ciencias PISA	387,3	407,9	5,3%	497,1	495,1	-0,4%

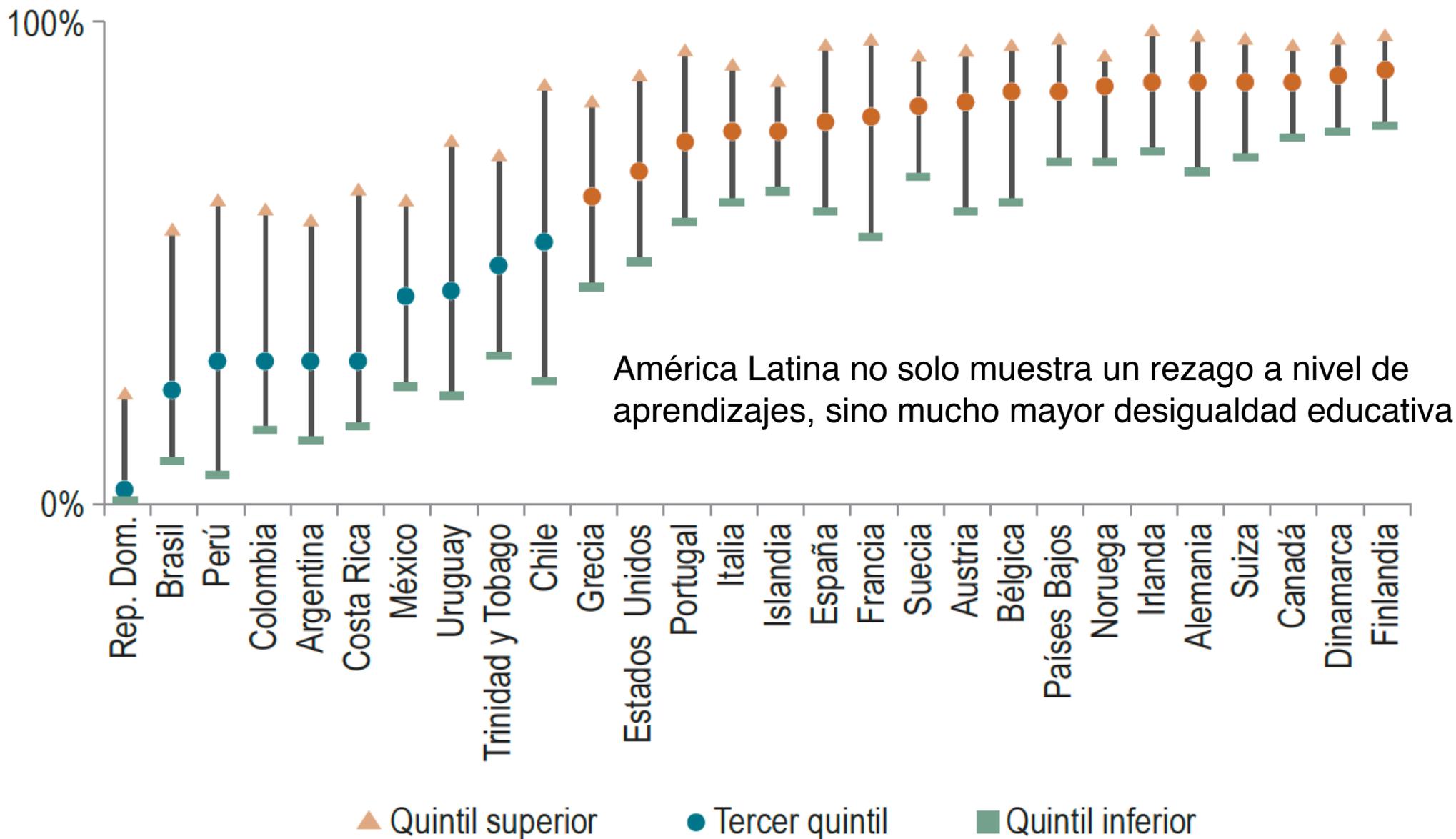


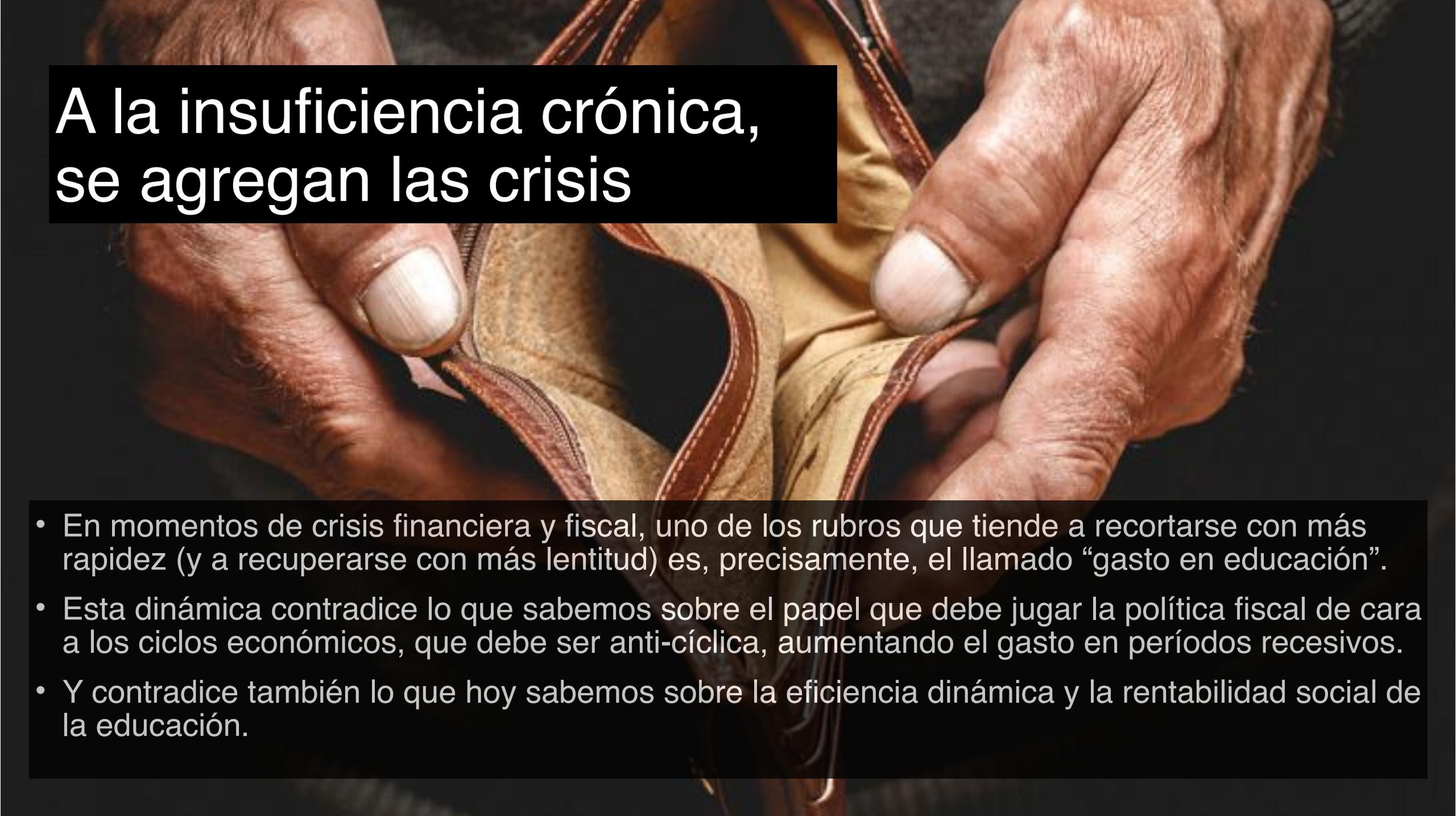
# Eficiencia y equidad deben ir juntas



En América Latina, las desigualdades en los niveles educativos son mucho más dramáticas cuando vemos lo que ocultan los promedios

## B. Evaluación de matemáticas de PISA (2º nivel) por estatus socioeconómico de los padres, 2015



A close-up photograph of a person's hands, appearing to be of an older age, holding a brown leather bag. The hands are positioned as if they are about to open or close the bag, with fingers gripping the leather straps. The lighting is dramatic, highlighting the texture of the skin and the grain of the leather against a dark background.

# A la insuficiencia crónica, se agregan las crisis

- En momentos de crisis financiera y fiscal, uno de los rubros que tiende a recortarse con más rapidez (y a recuperarse con más lentitud) es, precisamente, el llamado “gasto en educación”.
- Esta dinámica contradice lo que sabemos sobre el papel que debe jugar la política fiscal de cara a los ciclos económicos, que debe ser anti-cíclica, aumentando el gasto en períodos recesivos.
- Y contradice también lo que hoy sabemos sobre la eficiencia dinámica y la rentabilidad social de la educación.

# Costa Rica: el impacto de la crisis de los 80

Costa Rica es un ejemplo de un país que si bien realizó un esfuerzo importante por financiar un notable aumento de la cobertura educativa en los años sesenta y setenta, enfrentó de mala manera el impacto de la crisis de inicios de los años ochenta.

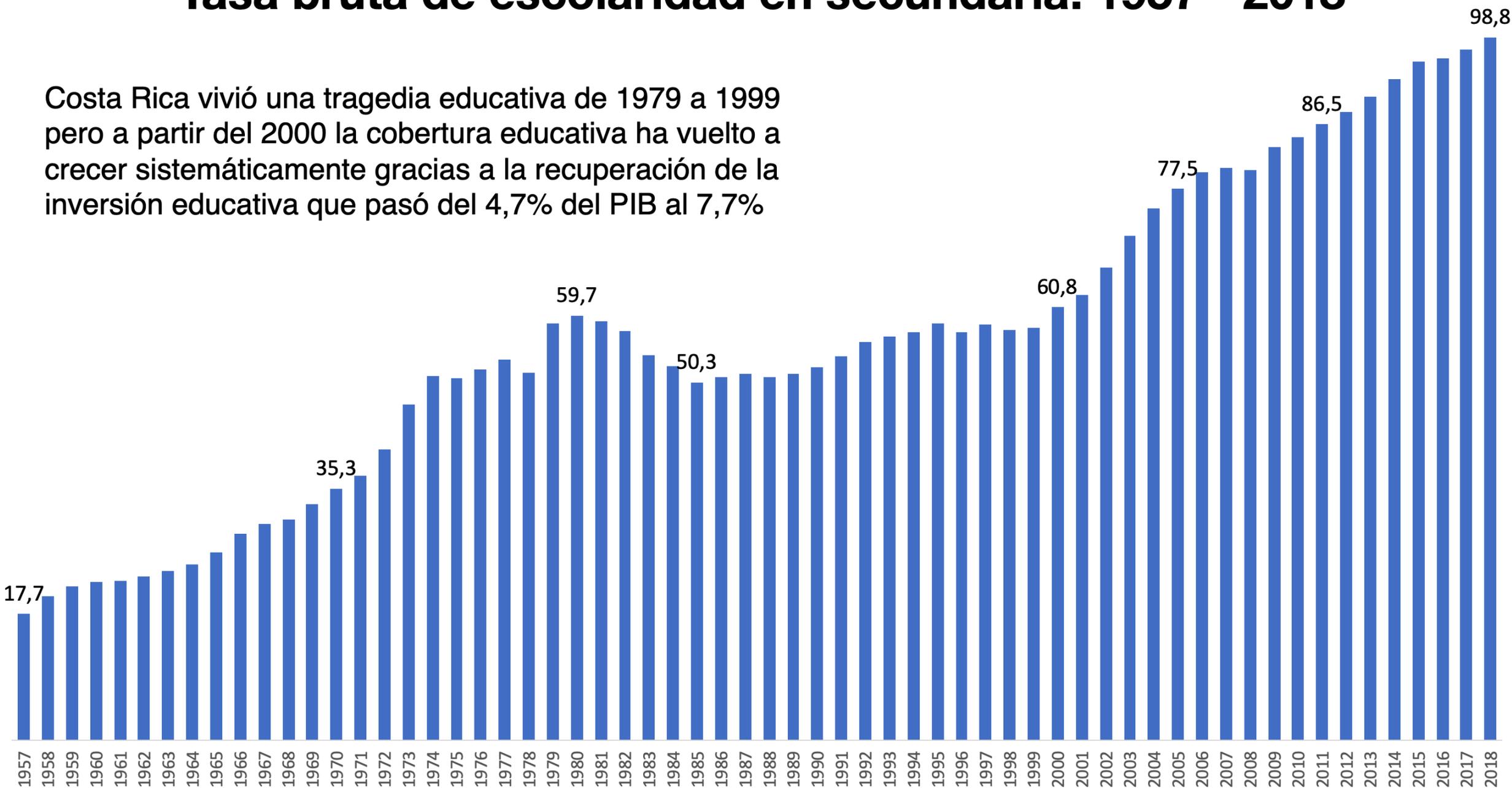
Como se aprecia en el próximo gráfico, el impacto de la reducción del financiamiento en la cobertura educativa fue dramático.

Pero, más que el impacto inmediato, lo que fue más grave fue el impacto de mediano plazo: por veinte años, apenas la mitad de las personas jóvenes fueron a la secundaria. En consecuencia, la mitad de la fuerza laboral de hoy, apenas tiene educación primaria.

El manejo fiscal de la crisis provocó, en términos educativos, dos décadas pérdidas, que recién empezaron a recuperarse a inicios del siglo XXI

# Tasa bruta de escolaridad en secundaria: 1957 - 2018

Costa Rica vivió una tragedia educativa de 1979 a 1999 pero a partir del 2000 la cobertura educativa ha vuelto a crecer sistemáticamente gracias a la recuperación de la inversión educativa que pasó del 4,7% del PIB al 7,7%



# ¿Qué dicen los ministros de finanzas?

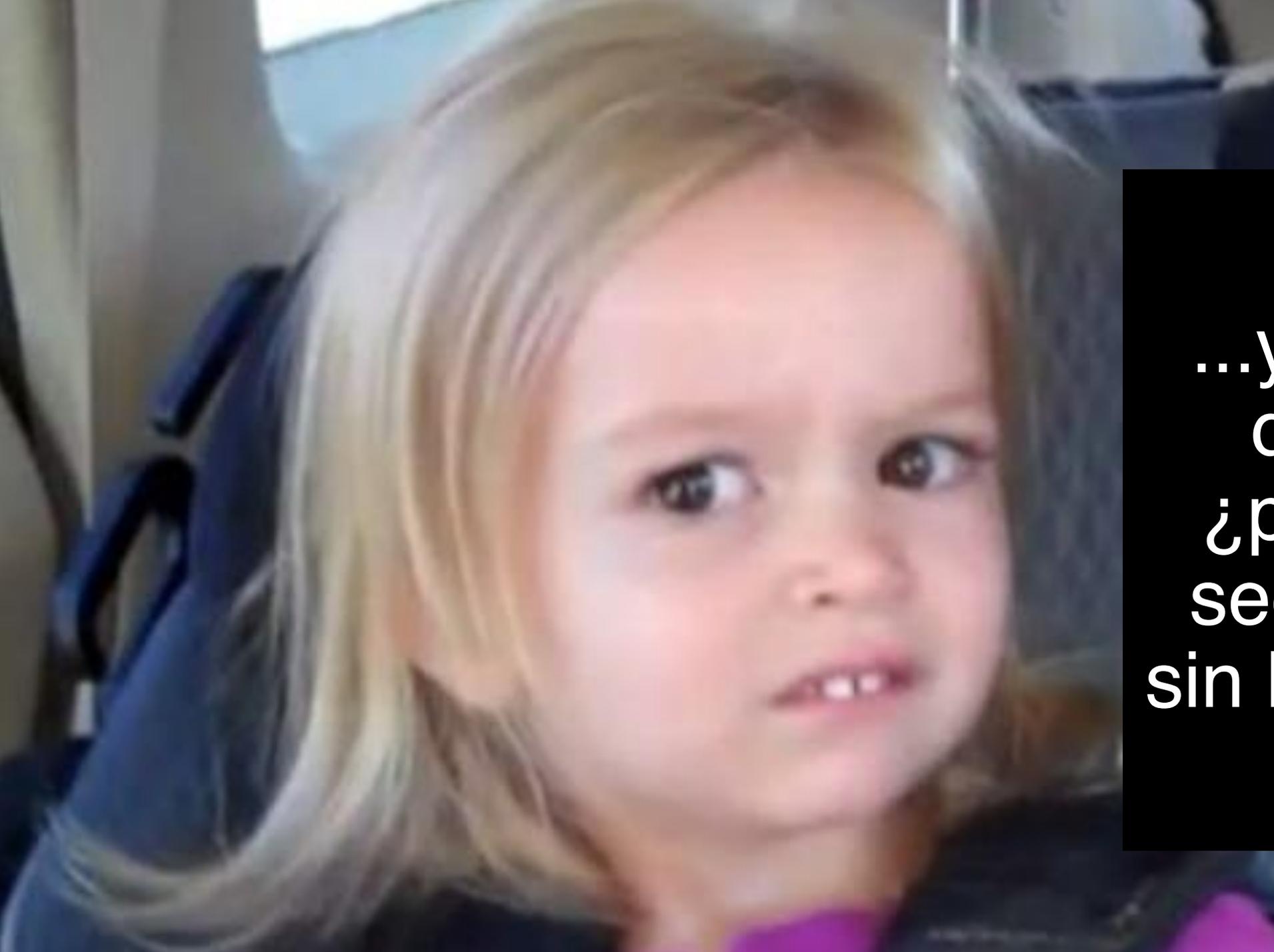
En la III Reunión Iberoamericana de Ministros de Economía y Hacienda, celebrada en Panamá en el año 2000, los ministros de finanzas de la región insistieron con toda claridad en la importancia de financiar la inversión educativa:

*“Los niveles de gasto social, a pesar de representar montos importantes, siguen siendo insuficientes para satisfacer las demandas y necesidades de la población, y más aún para constituirse en una verdadera inversión social dirigida a generar el capital humano necesario para el tipo de crecimiento y desarrollo económico al que aspiramos. La postergación de políticas de inversión social que amplíen y potencien el capital humano ya no solo es una falta a la ética, sino un error económico que priva a la sociedad de su principal recurso para adaptarse a la veloz incorporación de progreso técnico en los procesos productivos”.*



*“La inversión social de hoy es un elemento clave en la construcción de la sociedad que seremos mañana. (...) Esto es particularmente importante en lo que respecta a nuestros niños, niñas y adolescentes, que constituyen la base fundamental de ese capital humano, y que son la primera generación que vivirá en un mundo globalizado en el que el conocimiento y el aprendizaje durante toda la vida han pasado a primer plano como condición de competitividad”.*

III Reunión Iberoamericana de Ministros de Economía y Hacienda, Panamá, 7 y 8 de setiembre de 2000.  
CEPAL-UNICEF *“Construir equidad desde la infancia”*



...y si eso  
dicen,  
¿por qué  
seguimos  
sin hacerlo?