

# MEJORES PRÁCTICAS EN GASTO PÚBLICO: EL EJEMPLO DE LA EDUCACIÓN

## SEIS

### GASTO EN EDUCACIÓN Y DESARROLLO

La presente edición de *Perspectivas* se centra en los vínculos entre la política fiscal y el desarrollo, y este último capítulo analiza el ámbito del gasto de la fiscalidad. Para que el gasto público contribuya al desarrollo, no cabe duda de que los actores políticos tienen que preocuparse de la cantidad y cerciorarse de que existen suficientes recursos disponibles para los programas que interesan a la población, pero también tienen que lidiar con la calidad y garantizar que los recursos empleados se gasten de forma juiciosa. Entender correctamente estas dos dimensiones del gasto reviste gran importancia para la legitimidad del sistema fiscal de un país.

Los precedentes capítulos de esta obra han demostrado que el gasto público tiene un destacado papel en el respaldo del contrato social y la reducción de las desigualdades. Así, por ejemplo, los impuestos y transferencias tienen una indudable repercusión en Europa a la hora de reducir la desigualdad de las rentas. En este sentido, los datos más recientes prueban que los impuestos y el gasto público reducen el índice de Gini de desigualdad de las rentas casi 20 puntos en un grupo de 19 países europeos (EUROMOD, 2008). Gran parte de esta reducción es atribuible al efecto de los bienes públicos, tales como la educación y las subvenciones educativas. Otro reciente estudio de la OCDE, que extendió la evaluación más allá de las fronteras europeas a una selección de 17 países de la OCDE, evidenció una incidencia similar en los índices de Gini tras examinar las transferencias públicas de dinero en efectivo, los impuestos sobre la renta y las nóminas, y los servicios públicos en especie; las transferencias en especie, incluida la educación, aportaban más de la mitad de la reducción de la desigualdad de las rentas (Warren, 2008).

Tal y como ya apuntara la pasada edición de *Perspectivas* (OCDE, 2007a) y como ha quedado resumido en el capítulo 1, estudios similares en América Latina han hecho patente que la política fiscal tiene un efecto mucho menor a la hora de reducir la desigualdad de las rentas en la región, principalmente por dos motivos. En primer lugar, los sistemas impositivos y de prestaciones sociales latinoamericanos son proporcionalmente más pequeños que los europeos y, por lo tanto, no cuentan con el mismo potencial. En segundo lugar, el modelo del gasto público es mucho menos progresivo en América Latina que en Europa (véanse los capítulos 2 y 4).

Con el fin de analizar la mejor forma de enlazar el gasto público con el desarrollo, el presente capítulo se centrará en el gasto público en educación. La educación es una de las transferencias públicas más importantes, dadas sus consecuencias a largo plazo en términos de crecimiento económico, potencial de crecimiento y otros aspectos del desarrollo. Este capítulo examina la distinción entre la cantidad y la calidad del gasto público, y saca conclusiones sobre el gasto

público en educación para transmitir mensajes en materia de desarrollo a todos los responsables de política fiscal. Cualquier estudio sobre la calidad del gasto público – ya se trate de infraestructura, asistencia sanitaria, seguridad social o educación – dará lugar a recomendaciones que sobrepasan el estricto ámbito de la política fiscal, porque lograr calidad implica contar con las pertinentes políticas sectoriales. Los mensajes relativos a las medidas políticas que conviene adoptar serán, por consiguiente, de mayor alcance que los restantes de esta edición de *Perspectivas*.

## EDUCACIÓN Y EL DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA

La educación no es sólo vital para el crecimiento económico, sino que resulta decisiva para el desarrollo entendido en sentido amplio. Tal y como lo señalara el secretario general de la OCDE, Ángel Gurría, en un discurso pronunciado en la UNESCO el 19 de octubre de 2007, “la educación permite a los individuos convertirse en ciudadanos activos de pleno derecho”. En la actualidad, la educación es más trascendental que nunca porque, en una economía globalizada, unos ciudadanos mejor formados podrán responder mejor a los desafíos y oportunidades creados por la mayor integración económica (Green *et al.*, 2007). El reciente análisis general de la literatura en la materia realizado por Vegas y Petrow (2008) demuestra que el debate actual sobre la educación en América Latina hace hincapié en el papel transformador de ésta.

La educación es uno de los motores más importantes del crecimiento económico...

Innegablemente, la experiencia reciente de la OCDE sugiere que la educación es uno de los principales impulsores del crecimiento económico. Un estudio demostró que, en promedio, un año suplementario de educación hacía incrementar el PIB per cápita de un país entre el 4 y el 7 por ciento (Bassanini y Scarpetta, 2001), positivo resultado que ha sido corroborado por un estudio más reciente, que utilizaba una muestra más amplia y un conjunto de datos perfeccionado (Cohen y Soto, 2007). La explicación del mecanismo que subyace tras esta relación es que la educación promueve el crecimiento al mejorar la productividad y aumentar el potencial de innovación de una economía<sup>1</sup>.

Sin embargo, por lo general, los análisis macroeconómicos que estudian la conexión entre la educación y el crecimiento económico se han centrado en los insumos, tales como el promedio de años de escolarización o las tasas de matrícula en un país. Estas mediciones son criticables, porque un año de educación, por ejemplo, puede significar cosas diferentes según los países y, en todo caso, esas mediciones sólo reflejan la cantidad de educación, pero no la calidad de ésta (Pritchett, 2004). Con todo, los últimos estudios en la materia sí se han centrado en la repercusión de la calidad, medida por el rendimiento de los estudiantes en pruebas estandarizadas, y han demostrado los positivos efectos que esta tiene en el crecimiento económico (Hanushek y Woessman, 2007, Altinok, 2007, y Altinok y Bennaghmouch, 2008).

...pero la pobreza y los bajos niveles de éxito académico pueden llegar a auto-alimentarse

En este sentido, las personas con un mayor nivel educativo ganan salarios más elevados, encuentran trabajo más fácilmente, están desempleados menos a menudo, y tienen más probabilidades de continuar su educación en el futuro. La investigación llevada a cabo en países no pertenecientes a la OCDE demuestra que ese tipo de consecuencias positivas de la educación puede ser incluso mayor en ellos. Pero la otra cara de la moneda de este virtuoso círculo de correlatos favorables de la educación es el círculo vicioso en el que los niveles de pobreza y los escasos logros educativos se refuerzan mutuamente. La realidad latinoamericana parece sugerir que, en la actualidad, gran parte de la región puede hallarse atrapada en este último círculo, a todas luces menos deseable

(Perry *et al.*, 2006). Al respecto, un cierto número de innovadoras iniciativas, que respaldan los esfuerzos de las familias pobres de la región por mantener a sus hijos escolarizados, han demostrado tener bastante éxito. Muchas de esas iniciativas se basan en programas de transferencias condicionales de dinero en efectivo (TCD). El recuadro 6.1 analiza los aciertos y desaciertos de un cierto número de TCD, con el fin de identificar las características que sustentan tales programas y que mejor afianzan sus efectos en pro de la reducción de la pobreza y de la desigualdad.

La inversión en educación no sólo favorece el crecimiento, sino que ofrece asimismo a los países en desarrollo una vía de escape a la pobreza. De la realidad microeconómica de América Latina se desprende que los bajos niveles educativos se cuentan entre los escollos más serios para salir de la pobreza en la región (Perry *et al.*, 2006). Por su parte, la relación entre la educación y la desigualdad es más compleja, ya que incrementar el acceso a la educación puede no conducir de por sí a reducir la desigualdad en las rentas, y las últimas experiencias latinoamericanas en este sentido dan buena prueba de ello. La literatura ha explorado los factores que podrían explicar esta pauta, tales como un acceso desequilibrado a los mejores puestos de trabajo u otras oportunidades, las rigideces del mercado laboral o la falta de solidez de las instituciones. En todo caso, la desigualdad educativa en la región - ya se trate de desigualdad en el acceso a la escolarización, ya de desigualdad de los logros educativos de la población - es alta y particularmente persistente (Hertz *et al.*, 2007). El debate relativo a la educación y la desigualdad también ha prestado mayor atención al aprendizaje de los estudiantes, es decir, a la calidad de la educación recibida (PREAL, 2005).

La investigación sobre la experiencia de los países miembros de la OCDE hace especial hincapié en la importancia de tener en cuenta los efectos no económicos de la escolarización para poder captar en toda su dimensión las ventajas sociales que puede reportar el gasto en educación (Bassanini y Scarpetta, 2001; Wolfe y Haveman, 2001; Green *et al.*, 2007). Estos efectos no económicos van desde los beneficios para la salud a la cohesión social o la participación cívica y política. En cuanto al primer aspecto, los estudios sobre los países de la OCDE muestran, por ejemplo, que existe un estrecho vínculo entre la educación y los comportamientos en materia de salud y de bienestar general, y que dicho vínculo es causal, esto es, a más años de educación, mayor salud (OCDE, 2006). Y este modelo no se circunscribe a los países de la OCDE, ya que también en otros lugares existen pruebas de los frutos sociales que pueden cosecharse de la educación, especialmente de la mayor escolarización de las niñas.

En cuanto al segundo aspecto, los economistas han destacado los nexos entre educación y democracia, y se ha llegado incluso a afirmar que la democracia requiere elevados niveles de educación para poder emerger y prosperar (Barro, 1999; Glaeser *et al.*, 2007). Aunque estos estudios no están exentos de controversia, indican que la mejora de la cantidad y la calidad de la educación encierra un beneficio potencial más en un contexto de consolidación democrática.

Por último, la relación entre la educación y la participación cívica no está realmente bien definida, y sólo unos pocos estudios han logrado establecer un vínculo causal entre ambos elementos. En el seno de una economía dada de la OCDE, las personas con un mayor nivel educativo tienden a participar más en los asuntos cívicos, pero este enlace no se refleja en la esfera macroeconómica, esto es, las economías con un nivel de escolarización medio mayor no arrojan necesariamente una incidencia de la participación cívica por encima de la media. El principal factor que afecta a la conexión entre educación y participación cívica parece ser el clima en las aulas, a saber, el grado en el que los estudiantes se

Los beneficios de la educación van más allá del campo académico: están relacionados de forma causal con una mejor salud, por ejemplo

ven alentados abiertamente a tratar de cuestiones sociales y políticas en clase (OCDE, 2006).

### **Recuadro 6.1. Programas de transferencias condicionales de dinero en efectivo en América Latina**

Los programas de transferencias condicionales de dinero en efectivo (TCD) se han multiplicado en toda América Latina desde mediados de los años 1990. Los más conocidos son PROGRESA/Oportunidades (México), Chile Solidario y *Bolsa Família* (Brasil). Pese a las diferencias en su diseño y alcance, estos programas se caracterizan por un doble objetivo: subvenir a las necesidades inmediatas de los más pobres y cortar la transmisión intergeneracional de la pobreza invirtiendo en el capital humano de los hijos de las familias beneficiarias. Para conseguir estos objetivos, estos programas combinan un mecanismo de transferencia de dinero en efectivo, un sistema de focalización y un conjunto de condiciones, normalmente consistentes en asistir a centros educativos o seguir ciertos programas de salud.

Las conclusiones de las primeras evaluaciones de impacto catapultaron la reputación de los TCD desde el comienzo, ya que probaron que se registraban mejoras concretas en los resultados educativos y sanitarios, y algunos adelantos en nutrición (principalmente cuando los TCD iban acompañados de distribución de suplementos alimentarios) y que no se daba ninguna repercusión negativa en la oferta laboral (Soares *et al.*, 2007a). En comparación con las intervenciones tradicionales de asistencia social en especie, los TCD han resultado estar perfectamente focalizados y ser poco costosos. Estas características, junto con el apoyo de organizaciones financieras internacionales y agencias bilaterales, hicieron que cristalizase el consenso en torno a estos programas.

Además de estos efectos positivos en términos de desarrollo, la investigación más reciente sobre Brasil y México – los países con los mayores programas de la región, con 11 millones y 5 millones de familias inscritas respectivamente – ha evidenciado que los programas también han contribuido eficazmente a reducir la desigualdad (Soares *et al.*, 2007b).

Sin embargo, estos resultados también desvelan que una buena focalización no es suficiente de por sí para maximizar la incidencia en la pobreza y la desigualdad. Los programas tienen que lograr cubrir también a una amplia proporción de la población pobre, lo que constituye un desafío para los países pequeños, que, por lo general, destinan sus programas sólo a una fracción de la población total extremadamente pobre, normalmente a la que se encuentra en las zonas rurales más deprimidas.

Además, no todos los sistemas han cosechado el éxito esperado, y los casos de Honduras y Nicaragua ofrecen una imagen sin paliativos de cómo, en contextos de escasa capacidad financiera o administrativa, se necesita apoyo externo y asistencia para realizar las evaluaciones de impacto. En Nicaragua, aunque el programa Red de Protección Social obtuvo excelentes resultados de impacto, el programa no llegó a ampliarse, los créditos que lo financiaban no se renovaron y, finalmente, se dejó que agonizara. En Honduras, la instauración del Programa de Asignación Familiar-Fase II (PRAF II), un programa de TCD que prometía combinar transferencias con intervenciones de incentivos de la oferta, tuvo que hacer frente a duros problemas. Por una parte, el valor de la transferencia era relativamente bajo, ya que representaba sólo un 3.6 por ciento del consumo total de una familia rural, frente al 18 por ciento en la Red de Protección Social nicaragüense o el 20 por ciento en el programa mexicano PROGRESA/Oportunidades. El componente relativo a la oferta jamás llegó a instaurarse debido a los problemas jurídicos que planteaba al gobierno la contratación de ONG como responsables. El programa fue muy criticado con la llegada al poder de un nuevo gobierno, pese a la positiva evaluación de impacto a medio plazo. Aunque se introdujeron algunos cambios en su diseño, el programa se interrumpió definitivamente cuando se agotó el crédito que lo financiaba (Moore, 2008).

Entre otras cosas, estas experiencias demuestran que es capital contar con un amplio apoyo interno. En teoría, un programa de TCD debería considerarse como algo más que la iniciativa de una sola administración y debería constituir más bien una parte fundamental de la política estatal para reforzar la protección social y reducir la pobreza. Sin embargo, el hecho de que el programa se identifique con la máxima cúpula directiva del Estado puede plantear un dilema: por una parte, esta identificación puede ser un elemento esencial para garantizar la necesaria coordinación de todos los ministerios que vayan a participar en la iniciativa, especialmente el de educación y salud dadas las condicionalidades en juego; por otra parte, dicha identificación puede politizar la cuestión y poner en peligro la continuidad del programa en caso de elecciones. La respuesta a este dilema consiste en estimular el debate público sobre las motivaciones y la forma del programa de TCD y en garantizar la transparencia tanto de la aplicación del programa como de su financiamiento, que debería reposar preferentemente en los recursos nacionales antes que en créditos exteriores.

Esta combinación de debate público y de transparencia puede contribuir a institucionalizar los programas de TCD e incrementar, por ende, su sostenibilidad. Los programas con objetivos a largo plazo, tales como la promoción de la acumulación de capital humano en el caso de las familias (extremadamente) pobres, no tendrán más que efectos moderados si se ven limitados por el plazo del mandato del gobierno en el poder o por la duración de los créditos, ya que es probable que en ninguno de esos dos casos haya tiempo suficiente para poder seguir siquiera a una sola cohorte de niños desde su nacimiento hasta el final de su educación primaria. Por otra parte, cuando los programas de TCD se han sometido a perspectivas a corto plazo, ha solido hacerse siempre a expensas de la acumulación de capital humano. Y así, por ejemplo, las normas de salida del programa, por ejemplo, suelen establecerse sin tener en cuenta la capacidad de las familias "graduadas" para superar ciertos choques que podrían arrastrarlos de nuevo a la pobreza, lo que merma aún más su propia capacidad para tomar decisiones de inversión en capital humano a largo plazo (Soares y Britto, 2007).

Los programas de TCD pueden servir de catalizadores de cambio en el seno del gobierno, siempre que estén adecuadamente estructurados. Ciertos programas y servicios que complementen al programa de TCD pueden alentar la integración de diversos programas de asistencia social y, a menudo, exigirán la adaptación – y modernización de otros programas de los ministerios sectoriales (por ejemplo, el ministerio de agricultura, en el caso de personas pobres de zonas rurales). El desafío para esos ministerios consistirá en adaptar el contenido de sus módulos de asistencia técnica y de sus prácticas de capacitación a las necesidades de las familias beneficiarias tipo de un programa de TCD.

Lograr la integración de los programas complementarios que forman parte de la introducción del programa de TCD es fundamental para acabar con el sistema dual de protección social, endémico en tantos países latinoamericanos, donde el sistema de seguridad social sólo cubre a los trabajadores del sector formal mientras la protección de los extremadamente pobres se confía a iniciativas residuales de asistencia social, pero sólo durante las crisis (Bastagli, 2007). Una integración de esa índole puede constituir el logro más relevante de los programas de TCD en el área institucional.

En cualquier caso, sea cual sea la relación entre la escolarización y la participación cívica, es probable que una educación mayor y mejor afiance el proceso de consolidación democrática en América Latina. La educación es uno de esos bienes públicos que benefician a un amplio segmento de la población. La existencia de experiencias positivas en materia de educación, tanto en términos de cantidad como de calidad, puede mejorar la percepción y la legitimidad del Estado y del gobierno democrático. Las encuestas llevadas a cabo en América Latina ponen de manifiesto que los acérrimos partidarios de la democracia como forma de gobierno son también quienes más satisfechos están con la calidad de la educación a la que tienen acceso (Latinobarómetro, 2006).

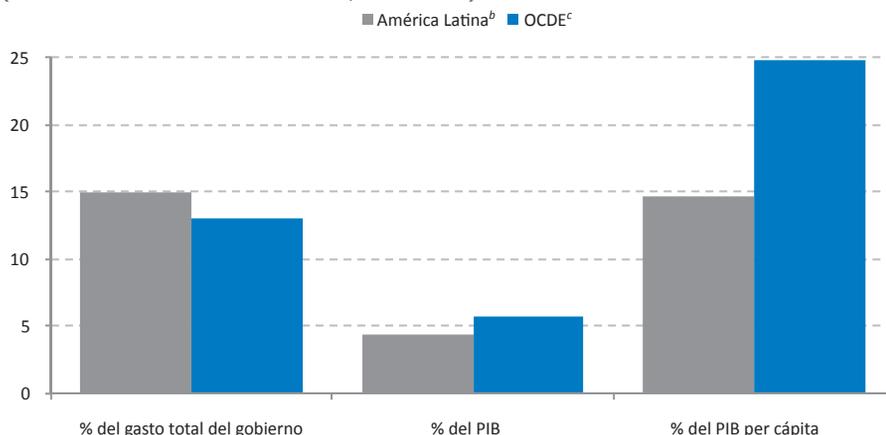
## GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN

El gasto público en educación en América Latina es significativo y está creciendo

En relación con el gasto público total o con el PIB, el gasto público en educación en América Latina es alto, según las normas internacionales. Sin embargo, el gasto por alumno aún queda lejos de los referentes de la OCDE. La gráfica 6.1 resume la comparación del gasto en educación de América Latina con el de la OCDE.

### Gráfica 6.1. Gasto público en educación<sup>a</sup>

(Todos los niveles educativos, 2003-05)



Notas:

a) La gráfica muestra los promedios no ponderados de cada región y tiene en cuenta sólo a los países para los cuales había datos disponibles para el periodo 2003-05.

b) Los países latinoamericanos que cubre la gráfica son Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

c) Debido a la falta de datos, el promedio de la OCDE no incluye a Alemania, Australia, Canadá, Luxemburgo y Turquía.

Fuente: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE con base en los indicadores educativos mundiales, *World Educational Indicators* de la OCDE y la UNESCO, Base de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/471178204235>

El gasto público en educación representa una significativa parte del gasto del gobierno en América Latina (entre el 13 y el 15 por ciento del gasto público total en un país tipo entre 2003-05)<sup>2</sup>, un resultado favorable en comparación con el promedio del 13 por ciento de la OCDE para el mismo periodo. En algunos casos, como el de México, la proporción del gasto en educación en el gasto total alcanzó el 25 por ciento en 2004, desde el 15 por ciento de 1991.

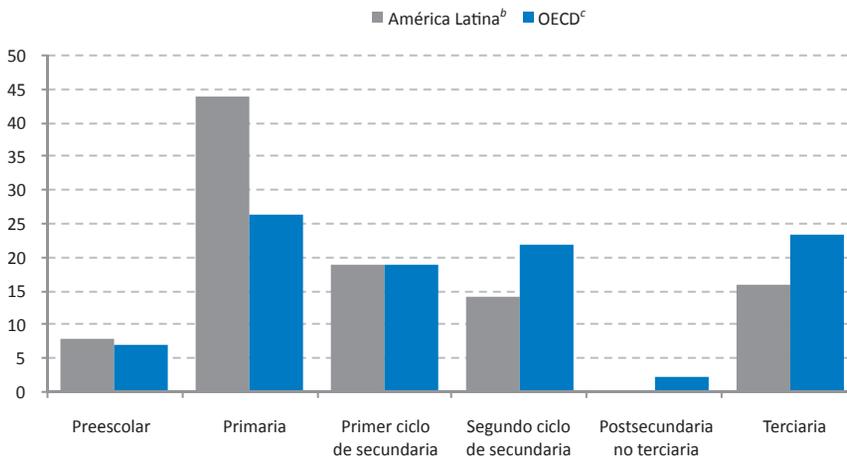
En cuanto a su relación con el PIB, el gasto público en educación en un país latinoamericano tipo rondó el 4 por ciento del PIB entre 2003 y 2005, frente al promedio del 5.6 por ciento en la OCDE. Desde principios de los años 1990, esta proporción ha crecido de forma particularmente rápida, por ejemplo, en Colombia, donde pasó del 2.4 por ciento en 1991 al 4.8 por ciento en 2005, o en México, donde subió del 3.8 al 5.5 por ciento en el mismo periodo. El gasto privado tiene un papel proporcional mayor en América Latina que en la OCDE (en especial, en Chile y Colombia, donde representa el 1.4 y el 1.2 por ciento del PIB respectivamente). La contribución del gasto privado en educación es casi suficiente para franquear la distancia que separa el promedio latinoamericano de la OCDE.

En realidad, donde más claramente se observa la insuficiencia en América Latina es en la relación entre el gasto por alumno y el PIB per cápita. El gobierno latinoamericano tipo gastó alrededor del 15 por ciento del PIB per cápita en cada alumno (promedio 2003-05), en comparación con más del 24 por ciento en la OCDE en el mismo periodo. Incluso en países con un gasto público mayor y creciente en proporción del PIB, tales como Colombia o México, el gasto por alumno sigue estando por debajo del de la OCDE. Esta disparidad queda ilustrada en el conjunto final de barras de la gráfica 6.1.

Por lo general, los países latinoamericanos gastan más en educación primaria y menos en educación terciaria y secundaria (especialmente en el segundo ciclo de ésta) que los países de la OCDE. La gráfica 6.2 muestra que un país latinoamericano tipo dedica más del 50 por ciento de su presupuesto de educación a la primaria (incluido cerca de un 8 por ciento a la educación preescolar), mientras un país tipo de la OCDE gasta un 33 por ciento (incluido un 7 por ciento en educación preescolar). Por su parte, la educación terciaria recibe sólo cerca del 16 por ciento del gasto en América Latina frente al 23 por ciento en la OCDE. Por último, la educación secundaria (todos los niveles incluidos) se llevó aproximadamente un 33 por ciento en América Latina frente al 43 por ciento en la OCDE. El énfasis en los niveles educativos inferiores es evidente incluso dentro de la propia educación secundaria, ya que en América Latina, la gran parte del gasto en ésta se destinó al primer ciclo, que recibió el 19 por ciento del gasto total en educación, lo que contrasta con la OCDE, donde la mayor parte del gasto en educación secundaria fue a parar al segundo ciclo, que disfrutó del 22 por ciento del gasto público total en educación.

Los países latinoamericanos gastan proporcionalmente más en educación primaria que los países de la OCDE, y proporcionalmente menos en educación terciaria y secundaria...

**Gráfica 6.2. Distribución del gasto público corriente en educación<sup>a</sup>**  
(Porcentajes por nivel educativo, promedio 2003-05)



Notas:

a) La gráfica muestra los promedios no ponderados de cada región y tiene en cuenta sólo a los países para los cuales había datos disponibles para el periodo 2003-05.

b) Los países latinoamericanos que cubre la gráfica son Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

c) Debido a la falta de datos, el promedio de la OCDE no incluye a Alemania, Australia, Canadá, Luxemburgo y Turquía.

Fuente: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE con base en los indicadores educativos mundiales, *World Educational Indicators* de la OCDE y la UNESCO, Base de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/471178204235>

...esto se manifiesta especialmente en la educación secundaria donde el gasto de América Latina por estudiante, como porcentaje del PIB per cápita, representa poco más de la mitad de la media OCDE

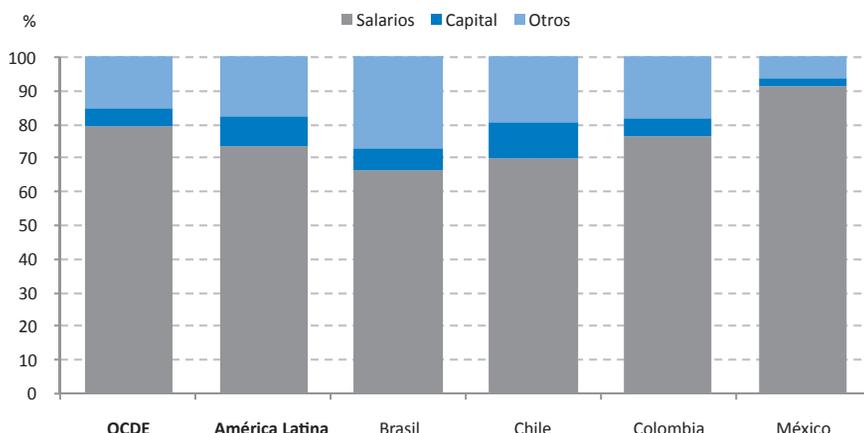
La educación terciaria y, aunque en menor medida, también la educación secundaria resultan más caras por alumno que la educación primaria. En la mayoría de los países latinoamericanos, el gasto público por alumno en la educación secundaria y, especialmente, en la terciaria es todavía mucho más oneroso que en la educación primaria. Entre 2003 y 2005, en un país tipo de la OCDE, el gasto público por alumno en educación primaria equivalía al 19.6 por ciento del PIB per cápita; en educación secundaria, al 25.6 por ciento; y en terciaria, al 33 por ciento. En el mismo periodo, los promedios en América Latina eran del 11.5 por ciento del PIB per cápita por alumno en educación primaria, el 13.3 por ciento en educación secundaria, y 24.7 por ciento en educación terciaria. Aunque esos promedios ocultan la amplia disparidad entre los países de cada región, evidencian con todo, una vez más, la brecha en el gasto entre los países de la OCDE y los latinoamericanos.

Cuando el gasto público en educación crece en América Latina, el incremento parece explicarse por un aumento del gasto por alumno en educación primaria. Colombia y México constituyen dos buenos ejemplos de esta tendencia. De 1999 a 2005, el gasto por alumno en educación primaria en proporción del PIB per cápita creció del 16 al 19 por ciento en Colombia y del 12 al 15 por ciento en México. Pero, en el mismo periodo, el gasto por alumno en educación terciaria cayó del 40 al 24 por ciento del PIB per cápita en Colombia y del 48 al 42 por ciento en México, mientras el gasto por alumno en educación secundaria descendía ligeramente y pasaba del 15 al 13 por ciento en Colombia y del 24 al 22 por ciento en México.

La gráfica 6.3 analiza el gasto en educación según su naturaleza (gasto de capital, salarios y otros gastos) en una selección de países de América Latina y compara los resultados con el promedio de la OCDE.

### Gráfica 6.3. Gasto en educación según la naturaleza del gasto en una selección de países latinoamericanos<sup>ab</sup>

(Gasto corriente como porcentaje del gasto total en educación en establecimientos públicos)



Notas:

a) Promedio de datos disponibles para 2003-05;

b) Incluye los niveles educativos 1 a 4 de acuerdo a la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE).

Fuente: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE con base en los indicadores educativos mundiales, World Educational Indicators de la OCDE y la UNESCO, Base de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/471178204235>

Ateniéndose estrictamente a los promedios, la distribución del gasto no constituye una marca diferenciadora entre la OCDE y América Latina. Entre 2003 y 2005, el país tipo en ambas regiones dedicó cerca del 75 por ciento del gasto a los salarios, casi el 10 por ciento al gasto de capital, y el resto, a otros ítems. Sin embargo, los promedios regionales no reflejan las importantes divergencias nacionales. Y así, los salarios representan más del 90 por ciento del gasto en México, Nicaragua y Perú, pero menos del 70 por ciento en Brasil, Chile, El Salvador y Uruguay. El gasto de capital rondaba el 10 por ciento del gasto en Chile, El Salvador, Nicaragua y Uruguay, pero no llegaba al 3 por ciento en México ni al 1 por ciento en Argentina o en República Dominicana.

Pese a la creciente inversión en educación, los países latinoamericanos siguen gastando menos por alumno que los referentes de la OCDE, y el modesto incremento observado en el gasto por alumno no sirve para salvar las distancias. Esta diferencia se explica en parte por la demografía. La demanda de educación, medida por la proporción de la población en edad escolar en relación con la población total, difiere sustancialmente en tamaño y dinámica entre los países latinoamericanos y los de la OCDE. Si bien en la última década la demanda de educación ha descendido en los países de la OCDE, ésta ha aumentado en América Latina; y es que los estudiantes potenciales en un país tipo de la OCDE representan menos de un quinto de la población total, cuando su proporción va de un cuarto a un tercio en América Latina. Desde los años 1960, este segmento de la población ha aumentado más de un 50 por ciento en Argentina, Colombia, México y Brasil – en la actualidad, más de 50 millones de brasileños y más de 30 millones de mexicanos tienen menos de 14 años de edad. Por el contrario, en el mismo periodo, la población en edad escolar de los países miembros de la OCDE ha disminuido en realidad más de un 8 por ciento. Puede que el auge de la demanda de educación en América Latina entre en recesión en las próximas décadas, pero la forma en que el crecimiento de la población en edad escolar ha sobrepasado el gasto en educación explica una parte de la diferencia del gasto por alumno entre América Latina y la OCDE en los años 2000.

La demografía representa un desafío para América Latina: la demanda de educación está disminuyendo en los países de la OCDE mientras que está aumentando en la región latinoamericana

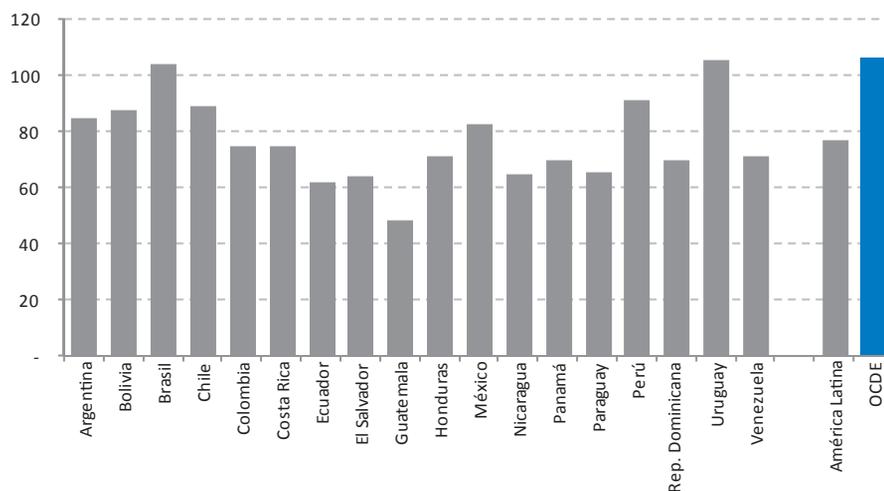
## MEDICIONES CUANTITATIVAS DE LA EDUCACIÓN

América Latina ha dado grandes pasos en materia de incremento de los recursos necesarios para la educación. Incluso pese al aumento de la demanda demográfica, la proporción de la población mayor de 15 años sin escolaridad alguna en América Latina se acerca hoy al 6 por ciento, lo que implica un drástico descenso desde el 35 por ciento de los años 1960. Y se prevé que la diferencia entre los países de la OCDE y los latinoamericanos en relación con este indicador pase de los más de 25 puntos porcentuales de los años 1960 a menos de 4 puntos porcentuales para el año 2010. Evidentemente, algunos países han cosechado más éxitos que otros. Las mismas previsiones para 2010 estiman que la proporción de más de 15 años sin escolaridad alguna variará de menos del 2 por ciento en Argentina, Chile o Colombia a más del 8 por ciento en Bolivia y México, y a más del 12 por ciento en Guatemala<sup>3</sup>.

Se han realizado algunos avances a la hora de asegurar que todos los ciudadanos reciban al menos alguna educación...

La matriculación en la educación primaria y secundaria es casi universal en los países de la OCDE. Las tasas de matrícula tanto en la educación primaria como en la secundaria no han cesado de crecer en América Latina, y así, la educación primaria es casi universal en la mayor parte de los países latinoamericanos, aunque muchos ciudadanos siguen quedando rezagados cuando se trata de la educación secundaria. La gráfica 6.4 plasma la tasa bruta de matrícula de todos los estudiantes de educación secundaria (primer y segundo ciclo) en una selección de países latinoamericanos y la compara con el promedio de la OCDE.

**Gráfica 6.4. Tasa bruta de matrícula en educación secundaria**  
(Todos los ciclos, total)



Nota: La gráfica muestra el promedio simple por región, para 2003-05.

Fuente: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE con base en los indicadores educativos mundiales, *World Educational Indicators* de la OCDE y la UNESCO, Base de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/471178204235>

En 2003-05, el país latinoamericano tipo contaba con una tasa bruta de matrícula en educación primaria de más del 113 por ciento (esta cifra es superior al 100 por ciento porque el numerador incluye a estudiantes mayores de la edad límite que aún asisten a la escuela primaria; sin contar a esos estudiantes, la tasa neta de matrícula da un resultado del 93.4 por ciento). Esta cifra representa un logro considerable para América Latina en relación con la tasa neta de matrícula de menos del 85 por ciento a principios de los años 1990. En comparación, la tasa bruta de matrícula media para los países de la OCDE era de 102 por ciento, con una tasa neta de matrícula del 96.7 por ciento, es decir, una diferencia de poco más de tres puntos porcentuales.

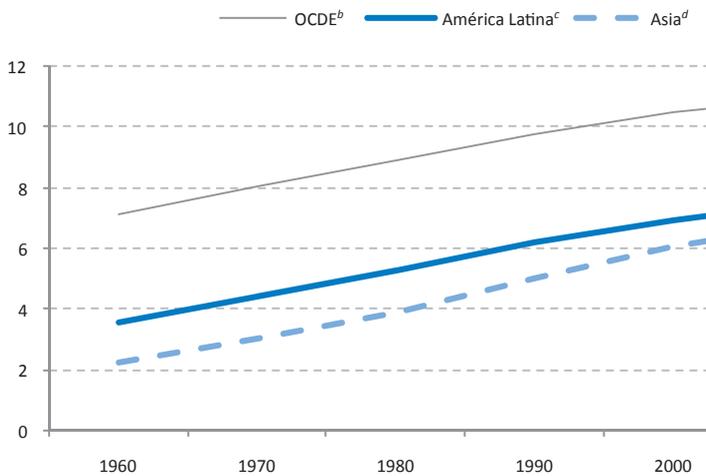
...pero mientras que las tasas globales de participación están aumentando, existen aún brechas importantes más allá de la educación primaria

Desgraciadamente, estos resultados no son universales y, al margen de la educación primaria, la diferencia entre ambas regiones es sustancial. Con respecto a la educación preescolar, las tasas brutas de matrícula son del 53 por ciento en América Latina frente al 85 por ciento en la OCDE; para el primer ciclo de educación secundaria, del 88 por ciento frente al 106 por ciento; y para el segundo ciclo de educación secundaria, del 77 por ciento frente al 106 por ciento. Una vez más, estos promedios diluyen la variación regional. La tasa bruta de matrícula en educación secundaria en 2003-05 era tan sólo del 62 por ciento en Ecuador, pero de más del 105 por ciento en Uruguay. En el primer ciclo de educación secundaria, la tasa bruta era sólo del 53 por ciento en Guatemala y de más del 114 por ciento en Brasil. Ningún país latinoamericano alcanza el referente de la OCDE de tasa de matrícula neta (88.6 por ciento), e incluso los que cuentan con mejores resultados en la región, como México (66.5 por ciento) o Colombia (58.2 por ciento) quedan muy por detrás de los niveles de la OCDE; en relación con este aspecto, Guatemala es, de nuevo, el país más alejado, con el 33.7 por ciento.

Las desigualdades en el acceso a la educación entre los diversos países latinoamericanos quedan ilustradas en las diferencias de las tasas netas de asistencia escolar en educación secundaria por quintiles de ingresos. Para una selección de países latinoamericanos, el cuadro 6.A1. del anexo estadístico de este capítulo refleja las tasas netas de asistencia escolar para los quintiles de ingresos más bajo y más alto (esto es, para el 20 por ciento de la población con los ingresos más bajos y el 20 por ciento con los ingresos más altos). Las diferencias en la tasa de asistencia escolar en educación secundaria entre estos dos quintiles son marcadas. La tasa de asistencia media en el quintil de ingresos más alto es 35 puntos porcentuales mayor a la del quintil más pobre. Esta medición de la desigualdad esconde una notable variación dentro de la región, y así, mientras que en Chile la diferencia es tan sólo de 8 puntos porcentuales, en Nicaragua y Panamá las diferencias superan los 50 puntos porcentuales.

Existe gran variedad en los niveles de asistencia en educación secundaria pero los niveles para los niños en hogares pobres son en general bajos y mucho más bajos que los de hogares ricos

**Gráfica 6.5. Años de escolarización de la población de 15 años en adelante<sup>a</sup>**



Notas:

a) La gráfica muestra el promedio simple por región.

b) Debido a la indisponibilidad de ciertos datos, el promedio de la OCDE no incluye a Islandia, Luxemburgo, Polonia, República Checa y República Eslovaca.

c) América Latina incluye a los 18 países que figuran en el cuadro 6.1 del anexo estadístico.

d) Asia engloba a Bangladesh, China, Filipinas, Fiyi, India, Indonesia, Malasia, Myanmar, Nepal y Tailandia.

Fuente: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE con base en datos de Cohen y Soto (2007).

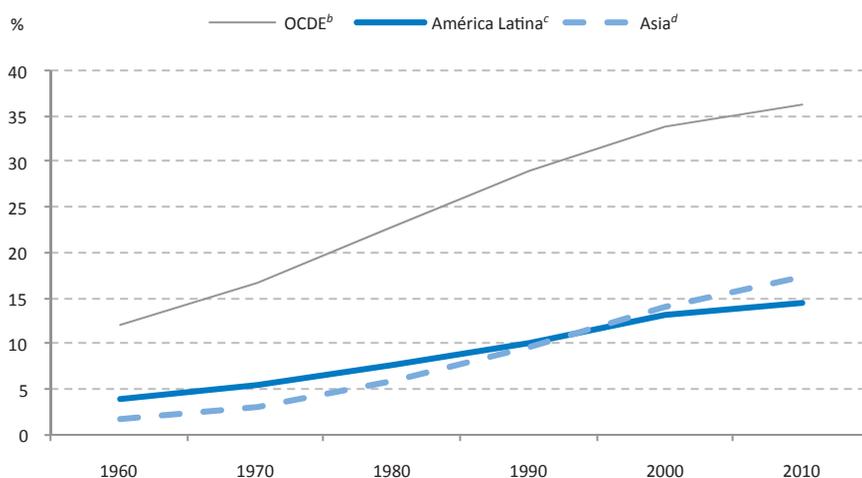
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/471178204235>

La tasa de asistencia escolar en el caso de los hogares más pobres suele ser baja en la mayoría de los países latinoamericanos. En promedio, un niño de cada dos en edad de secundaria del quintil más pobre no asiste a secundaria, pero, una vez más, este promedio no rinde cuenta de las variaciones en la región: en Nicaragua, sólo un 14 por ciento de los niños en edad de secundaria del quintil más pobre asiste a clase, cuando en Chile, el otro extremo de la balanza, la proporción es del 83 por ciento.

El progreso y los desafíos también quedan reflejados en otras mediciones de lo que se conoce normalmente por cantidad educativa. La gráfica 6.5 muestra que se ha previsto que el número medio de años de escolarización de la población latinoamericana de 15 años en adelante, que era tan sólo de 3.7 años en los años 1960, alcance los 7.5 años para 2010. Algunos países de la región van más rápidos que otros en este sentido, y en Chile, por ejemplo, los expertos estiman que el periodo de escolarización medio superará los 10 años para 2010, aunque en El Salvador y Guatemala no llegará a 5.5 años.

Brindar una matriculación casi universal en la educación secundaria (o en el primer ciclo de secundaria) sigue constituyendo un desafío para algunos países latinoamericanos. Se prevé que la proporción de la población latinoamericana de más de 25 años con una secundaria completa aumente de menos del 4 por ciento de los años 1960 a más del 14 por ciento en 2010, pese a las amplias variaciones entre países, ya que, en Chile y Uruguay, por ejemplo, más del 30 por ciento de la población de más de 25 años ha acabado sus estudios secundarios, mientras que la cifra es de menos del 3 por ciento en El Salvador y menos del 4 por ciento en Costa Rica o República Dominicana. No obstante, pese al progreso general previsto, la distancia con la OCDE se está agravando y se estima que aumente de 9 puntos porcentuales a más de 23 puntos porcentuales en el mismo periodo. Los países asiáticos, que partían con un déficit de 2 puntos porcentuales en relación con América Latina, adelantarán a ésta en 3 puntos porcentuales para 2010.

**Gráfica 6.6. Proporción de la población de 25 años en adelante con educación secundaria completa<sup>a</sup>**  
(En puntos porcentuales)



Notas:

a) La gráfica muestra el promedio simple por región.

b) Debido a la indisponibilidad de ciertos datos, el promedio de la OCDE no incluye a Islandia, Luxemburgo, Polonia, República Checa y República Eslovaca.

c) América Latina incluye a los 18 países que figuran en el cuadro 6.1 del anexo estadístico.

d) Asia engloba a Bangladesh, China, Filipinas, Fiyi, India, Indonesia, Malasia, Myanmar, Nepal y Tailandia.

Fuente: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE con base en datos de Cohen y Soto (2007).  
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/471178204235>

Parte del problema es que numerosos estudiantes que empiezan la escuela secundaria abandonan: cuando en la OCDE actualmente sólo un tercio de los alumnos que entra en la escuela secundaria no logra acabarla, en América Latina la proporción es casi de la mitad.

Mejorar la calidad  
mientras aumenta  
la cantidad  
de educación  
continúa siendo un  
reto para la región

## CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

América Latina ha realizado significativos progresos en términos de cantidad de la educación proporcionada, pero cabe preguntarse si puede decirse lo mismo de la calidad de esa provisión. Para responder a esta cuestión, se han considerado

dos mediciones de la calidad, una personal y otra social. La primera es el rendimiento de los estudiantes en pruebas estandarizadas; la segunda es la equidad de los sistemas educativos para facilitar el aprendizaje a todos los estratos socioeconómicos. Según estas dos mediciones, el panorama en América Latina es matizado, y está claro que entender correctamente la calidad constituye un indudable desafío para la región.

Un cierto número de programas internacionales evalúa los resultados del aprendizaje mediante la elaboración de pruebas comparables entre países, y en algunos de ellos participan países latinoamericanos, como los programas TIMSS y PIRLS de la IEA, PISA de la OCDE, y LLECE de OREALC<sup>4</sup>.

El Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) de la OCDE proporciona una buena evaluación cualitativa de algunos países latinoamericanos (este apartado se basará en datos de OCDE, 2007b). Desde 2000, se ha efectuado una ronda de evaluaciones PISA cada tres años; la última tuvo lugar en 2006 y en ella participaron seis países latinoamericanos. La población encuestada está constituida por estudiantes de 15 años, normalmente en su último año de enseñanza obligatoria. En contraste con otros instrumentos de evaluación internacionales, PISA no se centra en un currículo específico, sino que evalúa más bien competencias y habilidades cognitivas, esto es, la comprensión de conceptos fundamentales por parte de los estudiantes y, sobre todo, la habilidad de éstos para extrapolar y aplicar lo que han aprendido en la escuela a situaciones de la vida real. La calidad de los sistemas educativos que mide PISA (al menos en los niveles primario y secundario) podría resumirse como la habilidad de los estudiantes para analizar, razonar y comunicar sus ideas eficazmente.

Los resultados de América Latina en el marco de PISA deben interpretarse con precaución porque, como se ha indicado anteriormente, la tasa de matrícula de los estudiantes de 15 años es inferior a la que se registra en otras partes del mundo. Aquellos que no entran en las mediciones de PISA porque no asisten a la escuela serán normalmente de familias de origen más humilde, lo que hace que el muestreo se desvíe hacia estudiantes de familias más favorecidas. Esta sobrerrepresentación de estudiantes más acomodados será por lo tanto mayor en América Latina que en los países de la OCDE y, en consecuencia, los resultados de PISA probablemente sobrestimarán el rendimiento en América Latina. Además, los resultados se ciñen a los seis países de la región que participaron en la evaluación PISA de 2006, a saber, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay. (Sólo Brasil y México han participado en las tres rondas de 2000, 2003 y 2006; Uruguay participó en la de 2003; y Argentina, Chile y Perú en la de 2000). Por lo tanto, las tendencias y comparaciones a lo largo del tiempo se verán limitadas por la disponibilidad de los datos.

Las pruebas de PISA estudian la capacidad de los estudiantes en tres áreas centrales: competencia lectora, competencia matemática y competencia científica. Para cada una de esas áreas, se calcula un índice de rendimiento; estos índices se conocen como escalas PISA de lectura, matemáticas o ciencias. La correlación entre las tres escalas PISA (incluso para los solos países latinoamericanos) es bastante elevada, y lo mismo cabe decir de las correlaciones para los estudiantes individuales. Por esta razón, aunque el estudio que se ofrece seguidamente tiende a centrarse en una sola escala, los resultados pueden tomarse como válidos para las tres escalas de forma general.

PISA 2006 ha identificado que, en la escala de ciencias, 38 puntos es el promedio que separa a dos estudiantes con un curso o grado de diferencia dentro de la OCDE. Por lo tanto, esos 38 puntos en la escala de ciencias pueden tomarse como una buena aproximación del valor medio que tiene un año adicional de educación científica en un país de la OCDE.

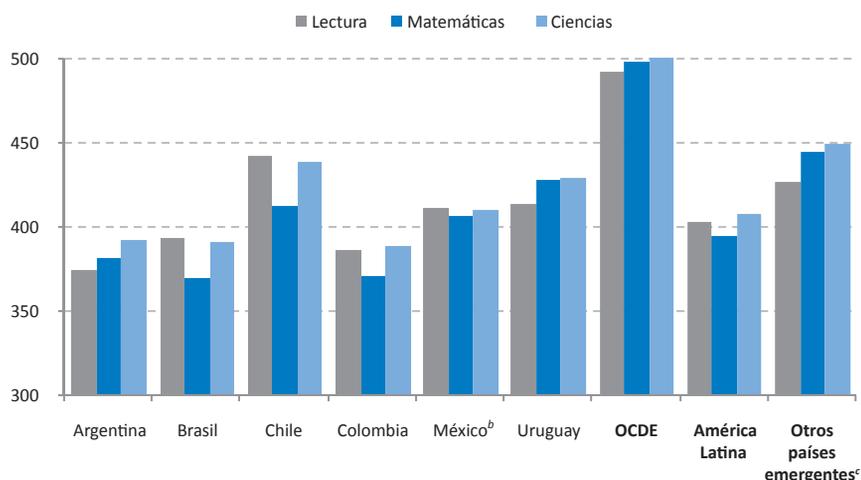
El desempeño en América Latina es pobre: en promedio el desempeño de los estudiantes de 15 años que van a la escuela equivale al de estudiantes en la OCDE con tres años menos de educación

Los países latinoamericanos tienen puntuaciones muy inferiores a la media de la OCDE, que es de cerca de 500 puntos, en cada una de las escalas PISA. La diferencia media, ilustrada en la gráfica 6.7, es de 100 puntos o más. En otras palabras, los estudiantes latinoamericanos de 15 años de edad van tres años por detrás de sus pares de la OCDE, dado que, como se ha indicado, 38 puntos PISA corresponden al valor de un año adicional de escolarización. Las puntuaciones de otros países emergentes también quedan significativamente rezagadas en relación con la OCDE, pero la diferencia para esos países es tan sólo la mitad de amplia que para los seis países latinoamericanos que participan en el estudio PISA.

Los seis países latinoamericanos del estudio se dividen claramente en dos grupos. En uno - Chile, México y Uruguay -, los promedios de los estudiantes se enmarcan dentro del nivel 2 de PISA, mientras que en el otro grupo - Argentina, Brasil y Colombia -, los estudiantes están bloqueados en el nivel 1. Como se ha evocado anteriormente, la diferencia entre dos niveles de las escalas PISA es significativa, ya que, por ejemplo, el nivel 1 de la escala de lectura implica que los estudiantes apenas son capaces de identificar elementos sencillos de información dentro de un contexto familiar, y el nivel 2 significa que se es capaz de relacionar información disponible en varios lugares de un texto, seguir argumentos lógicos y contraponer datos. Los estudiantes del nivel 1 no alcanzan un mínimo nivel de competencia.

### Gráfica 6.7. Calidad de la educación: rendimiento o aprendizaje de los estudiantes<sup>a</sup>

(Promedios nacionales en las escalas PISA: lectura, matemáticas y ciencias 2006)



Notas:

a) Los promedios regionales son promedios simples de los países del muestreo PISA.

b) México está incluido en los promedios de la OCDE y de América Latina.

c) Liechtenstein es el único país asociado a PISA 2006 que no ha sido incluido en "Otros países emergentes".

Fuente: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE con base en OCDE (2007b), Informe PISA 2006 Competencias científicas para el mundo del mañana.

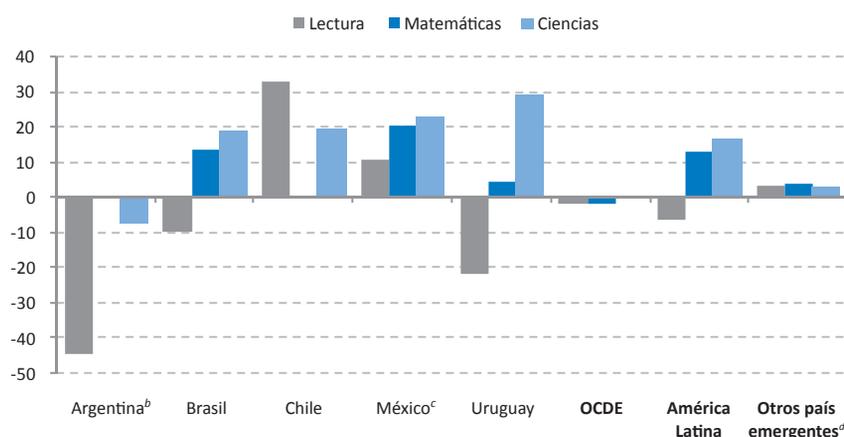
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/471178204235>

Los estudiantes de Chile, México y Uruguay – el primer grupo – superan por lo general los 400 puntos, lo que quiere decir que van de dos a tres años por detrás de sus homólogos de la OCDE (esto es, de 76 a 114 puntos de distancia con el promedio de la OCDE). Los estudiantes de Argentina, Brasil y Colombia – el segundo grupo - tienen sistemáticamente puntuaciones por debajo de los 390 puntos (por debajo del nivel 2) y tienen un déficit de entre tres y cuatro años (es decir, de 114 a 152 puntos) en relación con el promedio de la OCDE.

Con todo, el rendimiento de América Latina parece haber mejorado. Los datos específicos por países de la gráfica 6.8 muestran que la mayoría de los países están obteniendo puntuaciones más altas en casi todas las áreas. Chile, entre 2000 y 2006, o México, entre 2003 y 2006, han realizado considerables avances en lectura y ciencias (México también ha mejorado en matemáticas, pero no existen datos disponibles para Chile al respecto). En su conjunto, la región ha progresado en todas las áreas, con la excepción de la lectura, y lo está haciendo de forma significativamente más rápida que otras regiones emergentes. Argentina constituye la gran excepción a esta tendencia positiva; entre su participación en PISA 2000 y en PISA 2006, su rendimiento se ha deteriorado clara y sustancialmente.

El desempeño en América Latina está en general mejorando...

**Gráfica 6.8. Tendencias en el rendimiento<sup>a</sup>**  
(Como diferencia en las escalas PISA entre 2006 y 2003)



Notas:

- Los promedios regionales son promedios simples de los países del muestreo PISA.
- 2000 para Argentina y Chile.
- México está incluido en los promedios de la OCDE y de América Latina.
- Liechtenstein es el único país asociado a PISA 2006 que no ha sido incluido en "Otros países emergentes".

Fuente: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE con base en OCDE (2007b), Informe PISA 2006 Competencias científicas para el mundo del mañana.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/471178204235>

Una forma más matizada de considerar el rendimiento de un sistema educativo consiste en observar la proporción de estudiantes que alcanzan cada nivel de una gradación de competencias. En cada una de las tres áreas de competencias evaluadas, PISA 2006 clasifica a los estudiantes en seis niveles (cinco para la competencia lectora). Los estudiantes cuyas puntuaciones los sitúan en el nivel superior son estudiantes con numerosas competencias, y la proporción de éstos refleja la capacidad de un sistema para formar al tipo de estudiantes que posteriormente contribuirá a la innovación y a la creación de nuevas tecnologías<sup>5</sup>. Por el contrario, los estudiantes del primer nivel o de nivel inferior a éste sólo

pueden resolver problemas sencillos y conocidos; la proporción de estudiantes en este nivel puede interpretarse como el índice de fracaso del sistema, ya que estos estudiantes son incapaces de lograr un mínimo nivel de competencia (Field *et al.*, 2007).

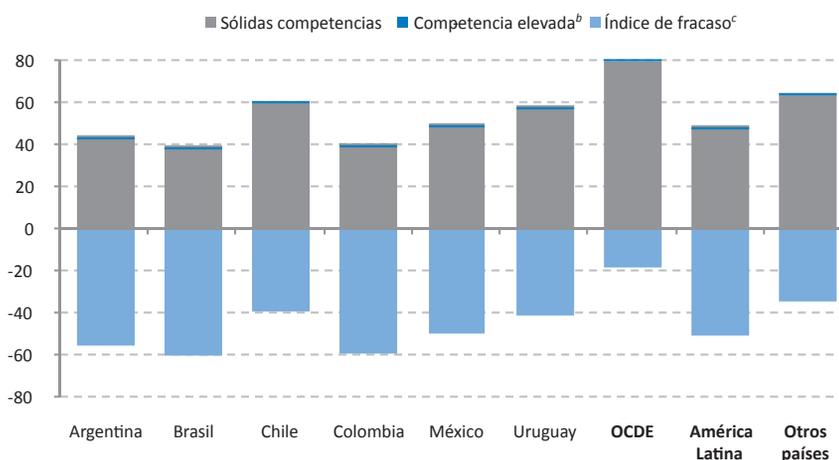
...pero las tasas de fracaso escolar son elevadas y la región se queda por detrás de los países de la OCDE y de otras regiones emergentes en la consecución de estudiantes de rendimiento elevado

PISA analiza asimismo la influencia del contexto de los estudiantes en el rendimiento de éstos. En este sentido, el contexto cubre el estatus socioeconómico y cultural, basado en el nivel educativo de los padres y en la disponibilidad de recursos educativos y culturales en casa. El grado en el que el rendimiento de un estudiante sea independiente de su contexto socioeconómico constituye la medida de la equidad dentro de un sistema educativo: si en un sistema educativo dado los estudiantes de contextos diferentes obtienen un rendimiento similar, puede aducirse que ese sistema es más equitativo que otro en el que sistemáticamente el mejor rendimiento es el de los estudiantes socialmente favorecidos.

En cuanto a la distribución de competencias que subyacen tras estos promedios, el rendimiento de los sistemas educativos latinoamericanos en los niveles superiores de la escala, donde se encuentran los alumnos con gran capacidad, es particularmente decepcionante (véase la gráfica 6.9). América Latina no sólo está rezagada en relación con los referentes de la OCDE, sino también con relación a la mayoría de otras regiones emergentes. En promedio, el 1.3 por ciento de los estudiantes de la OCDE tiene una puntuación que los sitúa en el máximo nivel de la escala de ciencias, algo que menos del 0.05 por ciento de estudiantes latinoamericanos puede decir. Esta diferencia equivale a un estudiante de cada 77 en la OCDE y a menos de un estudiante de cada 2 000 en América Latina.

### Gráfica 6.9. Distribución del rendimiento en ciencias<sup>a</sup>

(Como porcentaje de estudiantes en un nivel elevado de la escala de ciencias PISA 2006)



Notas:

a) Cada escala PISA se divide en 6 niveles (5 para la lectura).

b) Proporción de los estudiantes con puntuaciones de nivel 6, en los que los alumnos destacan incluso frente a problemas complejos.

c) Proporción de estudiantes con puntuaciones del nivel 1 o inferior, en los que los alumnos tienen dificultades incluso con problemas básicos y conocidos.

Fuente: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE con base en OCDE (2007b), Informe PISA 2006 Competencias científicas para el mundo del mañana.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/471178204235>

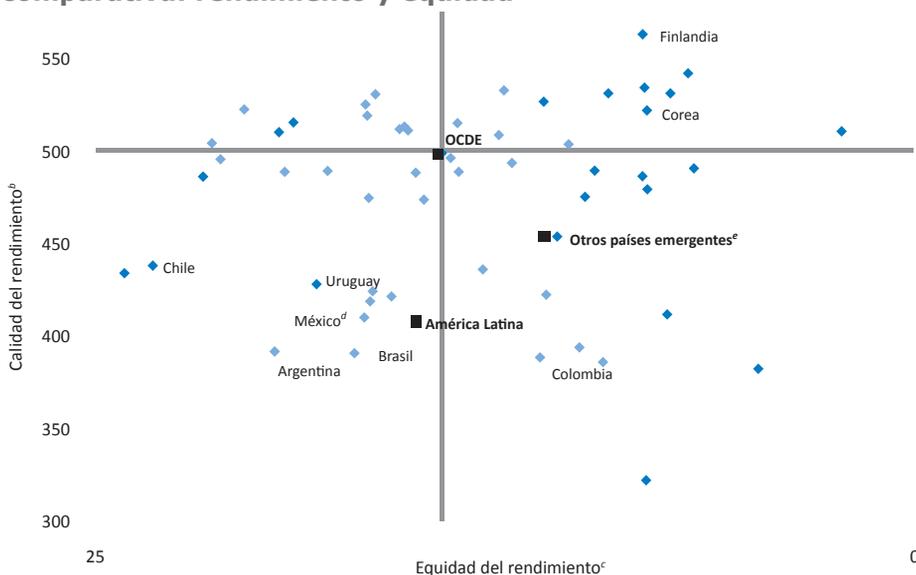
Los estudiantes de los seis países latinoamericanos que participan en PISA tienden a concentrarse en los niveles más bajos de las tres escalas. Si bien en la OCDE cerca del 20 por ciento de los estudiantes se sitúan en el nivel 1 o debajo de éste en la escala de lectura de PISA, en Argentina, Brasil y Colombia este nivel acoge a más del 55 por ciento de los estudiantes. Incluso en Chile, el país con mejor rendimiento, más del 35 por ciento de los estudiantes se halla en el nivel 1 o por debajo de éste. Esto significa que el país con mejor rendimiento de la región queda por detrás de Turquía, que, con un 32 por ciento de estudiantes en ese nivel, constituye el país más débil de la OCDE (México aparte).

Los estudiantes que se encuentran en las escalas inferiores no están siendo servidos

En cuanto a la segunda medida de la calidad, la equidad, la situación latinoamericana es más compleja (Zoido, 2008). PISA mide la equidad observando la influencia que el contexto de un estudiante tiene en el rendimiento de éste en las pruebas PISA. Desde luego, los países latinoamericanos, en promedio, no están lejos de los estándares de equidad de la OCDE, pero quedan por detrás de otras regiones emergentes. En este sentido, Chile es el país que se enfrenta a un reto mayor, tanto en comparación con los otros países de la región como en relación con el muestreo de PISA entero.

La gráfica 6.10 clasifica a los países según la doble dimensión de la calidad educativa (rendimiento y equidad). El rendimiento medio nacional (calculado como la puntuación media en la escala de ciencias) figura en el eje vertical. La equidad (el grado en que el contexto de los estudiantes dejan prever el rendimiento de éstos) se ha plasmado en el eje horizontal. Los ejes se han trazado según el promedio de la OCDE en ambas dimensiones. Según el segmento en el que caigan, los países pueden clasificarse en cuatro grupos.

**Gráfica 6.10. Calidad de la educación desde una perspectiva comparativa: rendimiento y equidad<sup>a</sup>**



Notas:

- a) En tono más oscuro, los países más significativos dentro de los límites de su cuadrante. Los promedios regionales (representados como cuadros, como el opuesto a los diamantes) son promedios simples de los países del muestreo PISA.
- b) Calidad del rendimiento es la puntuación nacional media en la escala de ciencias de PISA.
- c) Equidad del rendimiento es la proporción de la varianza del rendimiento de los estudiantes explicada por el estatus socioeconómico y cultural.
- d) México está incluido en ambos promedios, el de la OCDE y el de América Latina.
- e) Liechtenstein es el único país asociado a PISA 2006 que no ha sido incluido en "Otros países emergentes".

Fuente: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE (2008), con base en OCDE (2007b), Informe PISA 2006 Competencias científicas para el mundo del mañana. [StatLink !\[\]\(848edf3a971f9d4a6acd664a9b2a684c\_img.jpg\) http://dx.doi.org/10.1787/471178204235](http://dx.doi.org/10.1787/471178204235)

En el cuadrante superior derecho, se hallan los países con un promedio de rendimiento elevado y un equitativo reparto de las oportunidades de aprendizaje; Finlandia y Corea, dos de los países con mejores resultados en este sentido de la OCDE, se encuentran en este cuadrante, y también Australia, Canadá y Japón, aunque éstos con una notable diferencia estadística, junto con otras economías no pertenecientes a la OCDE, como Estonia, Hong Kong-China y Macao-China. Con la excepción de Colombia, los países latinoamericanos se sitúan en el cuadrante opuesto, el inferior izquierdo, caracterizado por un promedio de rendimiento bajo y un reparto de las oportunidades de aprendizaje poco equitativo.

No existe una relación automática entre el desempeño y la igualdad

La gráfica resalta uno de las principales conclusiones de PISA. Muchos de los países del nivel superior en términos de rendimiento se cuentan también entre los que ofrecen un reparto de las oportunidades más equitativo. No existe una disyuntiva automática entre estos dos objetivos. Un cierto número de países ha logrado alcanzar ambos, y los países latinoamericanos tienen aún mucho margen de mejora en los dos aspectos. Con el fin de mejorar el rendimiento y la equidad de sus sistemas educativos, pueden sacarse valiosas conclusiones de la experiencia de los países de la OCDE y de las economías emergentes que se hallan en el cuadrante superior derecho de la gráfica.

Los países latinoamericanos necesitan dedicar recursos a entender mejor lo que explica la calidad en el contexto latinoamericano. Tal y como se destaca en el recuadro 6.2, los resultados de los países de la OCDE en PISA parecen apuntar a que el gasto representa tan sólo un factor entre otros muchos, y el mejor rendimiento se justifica también por otras dimensiones de la política educativa. Analizar más profundamente las cuestiones sectoriales específicas con el fin de comprender cómo funcionan sus sistemas educativos no podría sino beneficiar a los países latinoamericanos.

#### **Recuadro 6.2. Políticas en los centros de enseñanza para un mejor aprendizaje: conclusiones de PISA para los países de la OCDE**

La experiencia de la OCDE ha puesto de relieve un cierto número de políticas educativas que fomentan el rendimiento y la equidad. Por supuesto, el dinero importa, como también la forma en que éste se gaste. Pero también influyen en gran medida otros factores. PISA 2006 encuestó a los directores de los centros de enseñanza para identificar, sobre la base de los informes de éstos, aquellas políticas que resultasen más importantes para el rendimiento de los estudiantes. Desde el punto de vista de los actores políticos a quienes interese promover el rendimiento, PISA 2006 destaca las siguientes opciones de medidas para los centros de enseñanza:

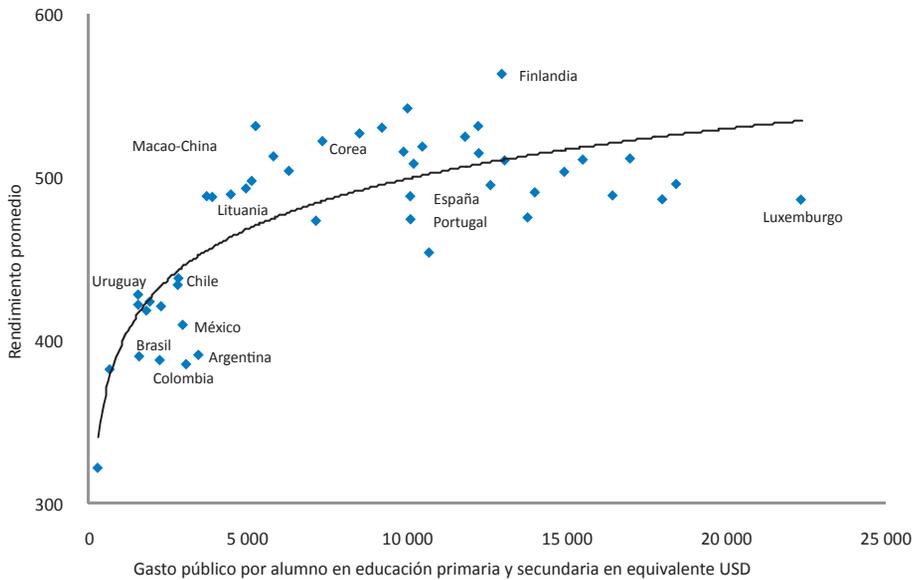
- i)* Mayor selectividad académica en la admisión en los colegios.
- ii)* Frecuentes actividades para fomentar el aprendizaje de las ciencias en los colegios.
- iii)* Difusión pública de los datos sobre los logros académicos de los colegios.
- iv)* Incremento del tiempo de aprendizaje de los estudiantes en las clases, pero también en estudio personal.

Por el contrario, el agrupamiento por capacidad en todas las materias dentro de los centros educativos parece tener un efecto negativo en el rendimiento estudiantil.

La experiencia de la OCDE demuestra que la relación entre la calidad educativa y el gasto en educación resulta difícil de discernir. Gastar más no garantiza mejores resultados cualitativos (Hanushek y Woessman, 2007; OCDE, 2005). Como se desprende de la gráfica 6.11, basada en los datos de PISA 2006, más allá de cierto nivel, el gasto adicional añade poco rendimiento suplementario, aunque los países con escaso nivel de gasto también tienden a tener menor nivel de calidad.

Aunque gastar más no garantiza mejores resultados cualitativos, América Latina parece no estar consiguiendo todo el valor añadido al gasto que está realizando

**Gráfica 6.11. Gasto público<sup>a</sup> en educación y rendimiento en PISA<sup>b</sup>**



Notas:

- a) El gasto público es el promedio de datos disponibles desde 2000.
- b) Puntuación nacional media en la escala de ciencias de PISA.

Fuente: Cálculos del Centro de Desarrollo de la OCDE con base en OCDE (2007b), Informe PISA 2006 Competencias científicas para el mundo del mañana, y en los indicadores educativos mundiales, *World Educational Indicators* de la OCDE y la UNESCO, Base de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO.  
 StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/471178204235>

Al respecto, los países latinoamericanos parecen poco eficaces. Como se ha apuntado anteriormente en este capítulo, su gasto por alumno es comparativamente bajo, pero incluso para ese escaso gasto parecen obtener menores resultados; y así, otras economías con un nivel de desarrollo y de gasto en educación similar consiguen mucho más en términos de rendimiento.

Los países latinoamericanos pueden recurrir a PISA y a evaluaciones similares para entender mejor por qué varían el rendimiento y la equidad en el seno de sus sistemas educativos y cómo pueden alcanzarse más eficazmente esos objetivos. Abordar la reforma de políticas en la materia desde un enfoque basado en la experiencia empírica puede resultar especialmente útil dadas las consideraciones de economía política que exige toda reforma educativa. El recuadro 6.2, en la página anterior, destaca las principales conclusiones de PISA 2006 en materia de políticas educativas en los centros de enseñanza.

Estudios como PISA pueden mostrar lo que se debe de valorar más, tanto desde el punto de vista técnico como desde la economía política en una reforma educativa

## CONCLUSIONES

América Latina se enfrenta a un doble desafío: seguir incrementando la cantidad de educación – asegurándose de que todos los niños tengan la oportunidad de asistir a la escuela – y perseguir, a un tiempo, el mayor nivel de calidad posible, medido éste en términos de rendimiento de los estudiantes y de equidad. Las experiencias de los países de la OCDE pueden servir para ofrecer pruebas empíricas y perspectivas que los actores políticos latinoamericanos pueden emplear para fomentar las correspondientes reformas nacionales. Sin embargo, en una economía cada vez más globalizada, PISA ha dado la voz de alarma e insta a la región a despertar, ya que otras regiones emergentes con las que América Latina tiene que competir están acortando distancias con la OCDE mucho más rápidamente.

Probablemente sea necesario más gasto público en la mayoría de los países de la región, pero gastar más no garantiza de por sí ni mayor cantidad ni mejor calidad educativas. La labor continua de la OCDE en materia de eficacia del gasto público (Sutherland *et al.*, 2007) puede proporcionar provechosas mediciones para estimar el éxito de las reformas educativas (así como de otras áreas, incluidas la salud, la infraestructura o la seguridad social). Habida cuenta de que el gasto público ha aumentado en las últimas décadas y de que con toda probabilidad seguirá creciendo, ha llegado el momento de que los países latinoamericanos atiendan más adecuadamente las cuestiones de efectividad y de eficacia.

Desde hace ya tiempo, el gasto en América Latina ha venido centrándose en la educación primaria y, en este sentido, se ha progresado significativamente. Pero ahora es preciso prestar más atención a la educación secundaria. Demasiados estudiantes abandonan la enseñanza secundaria sin terminarla, y la proporción de estudiantes poco cualificados – estudiantes que tienen dificultades para leer o para manejar conceptos básicos – es muy alta. En numerosos países de la región, una considerable proporción de estudiantes jamás llega a efectuar la transición del “aprender a leer” al “leer para aprender”.

Una reforma educativa nunca es fácil, y resulta difícilmente imaginable otra cuestión en la que las restricciones políticas y las consideraciones económico-políticas estén tan presentes. La educación es un bien público, en el que, virtualmente, todas las partes de una sociedad moderna tienen un interés. Aprender de las experiencias de reforma educativa habidas en otros países puede ayudar no sólo en materia de cuestiones técnicas, sino también en relación con los aspectos políticos de la reforma. El recuadro 6.3 pasa revista a esas consideraciones de orden político en el contexto de las actuales reformas educativas en México y Chile.

La OCDE evalúa y analiza la calidad de la educación en los países pertenecientes a la Organización, y estos esfuerzos de alcance internacional son útiles para comprender mejor los desafíos educativos desde una perspectiva comparativa. América Latina no podrá sino beneficiarse de una mayor investigación y un mayor análisis a escala regional. Aunque está fuera del ámbito de la presente edición de *Perspectivas* el recomendar políticas educativas específicas, una investigación de ese tipo podría encauzar la atención allí donde más se necesita.

### **Recuadro 6.3. El largo y sinuoso camino hacia la reforma educativa: Chile y México**

Aunque existe un consenso absoluto sobre el hecho de que mejorar la educación es algo decisivo para el desarrollo socioeconómico, las reformas educativas suelen contarse entre las reformas de política pública más difíciles de aprobar e implantar, ya sea en América Latina o en los países de la OCDE. Dado el papel primero de la educación para reafirmar las normas de la sociedad y configurar los modelos de comportamiento, una reforma educativa sobrepasa el mero ámbito de la educación en sí y se convierte en el foro de negociación de la modernización a largo plazo de toda una sociedad (Popkewitz, 1991). Esta función primordial que desempeña la educación para el futuro de cualquier país explica por qué las iniciativas de reforma en este campo sólo logran introducirse con especial vigilancia y gran dosis de emociones.

La economía política de una reforma es, por consiguiente, un elemento esencial que tener en cuenta a la hora de intentar mejorar la educación, ya que para pasar del diseño de la política pública a su implantación práctica suele ser necesario superar la fortísima oposición de los directamente interesados – profesores, estudiantes, padres, y sus respectivos sindicatos y asociaciones – que a menudo incluso son incapaces de ponerse de acuerdo entre sí; otros obstáculos pueden ser los partidos políticos de la oposición y a ciertas instancias gubernamentales que pueden no respaldar una propuesta específica pese a compartir la opinión de que la reforma es necesaria y, por último, a la sociedad en su conjunto que, con sus diversos grupos de interés y organizaciones de la sociedad civil, suele adoptar un papel activo en cualquier reforma educativa.

En Chile, el Acuerdo por la Calidad de la Educación sólo logró alcanzarse tras largas negociaciones entre el gobierno y la oposición, que se llevaron a cabo a lo largo de todo 2007, de resultados de los disturbios de mayo y junio de 2006 causados por las movilizaciones de los estudiantes de secundaria en la llamada “Revolución Pingüina” (en referencia a los colores blanco y negro de sus uniformes). El debate parlamentario sobre la propuesta de reforma en junio de 2008 se desarrolló con un trasfondo de profesorado en huelga y protestas estudiantiles en toda la nación, que dieron lugar a la detención de hasta 300 personas en Santiago de Chile a finales de mayo de ese mismo año.

En México, la iniciativa Vivir Mejor: Alianza por la Calidad Educativa del presidente Calderón, lanzada en mayo de 2008, despertó menos descontento, aunque ya contenía concesiones realizadas de antemano para asegurarse el respaldo del poderoso sindicato de profesores, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).

Como sus respectivos nombres lo indican, ambas iniciativas de reforma se centran en la calidad, en parte, como reacción ante los decepcionantes resultados en las encuestas PISA. La transparencia en la gestión y la evaluación independiente tienen un papel fundamental en ambas, aunque cada uno de estos elementos responde a su correspondiente contexto nacional. La renovación de la escasa infraestructura – a veces tan básica como el suministrar agua, sistemas de saneamiento y electricidad – constituye una prioridad en México, junto con la lucha contra la baja cualificación de los profesores y la modernización de los mecanismos de contratación de éstos. Por su parte, Chile ha venido realizando fuertes inversiones en infraestructura durante las dos últimas décadas y, por ende, el núcleo de su reforma consiste en reducir las grandes desigualdades existentes entre los establecimientos privados y públicos, transformar el modelo de financiamiento escolar, e introducir mecanismos de supervisión independientes.

Estos dos casos ejemplifican las complejidades inherentes a toda reforma educativa y la necesidad de forjar un consenso con el fin de garantizar el éxito de ésta. El gobierno de la presidenta Bachelet, por ejemplo, creó el Consejo Asesor Presidencial de Educación y negoció durante meses para salvar las diferencias entre su propuesta inicial de reforma y la presentada por la oposición, antes de elaborar la Ley General de Educación, que se debate actualmente en el Congreso chileno. Durante las negociaciones, el gobierno tuvo que hacer marcha atrás en sus planes de reforma del financiamiento de la educación, en particular, en relación con la limitación del derecho a beneficios en las escuelas subvencionadas por el Estado, una de las principales quejas de las persistentes manifestaciones de estudiantes y profesores. En México, el poder de los sindicatos hace prácticamente imposible promulgar ley de reforma alguna sin su apoyo, de ahí la estrategia del presidente Calderón de negociar con el SNTE antes de lanzar su propuesta; por otra parte, el presidente mexicano encomendó específicamente a su ministra de educación, Josefina Vázquez Mota, recabar el respaldo de otro importante cuerpo político, los gobernadores de los diferentes Estados. Éstos son sin duda pasos muy valiosos, pero se necesitará mayor consenso para que la Alianza por la Calidad Educativa se traduzca en medidas políticas concretas.

Los gobiernos de Chile y México tienen aún un desafiante recorrido por delante, pero sus esfuerzos van por buen camino: el primero mediante la incentivación del rendimiento en las escuelas y la instauración de supervisión independiente de la calidad, y el segundo con la inversión en el profesorado, la mejora de la infraestructura física y la revalorización del nivel curricular de sus 32 millones de estudiantes. Reformar la educación no es tarea fácil, pero es probable que ningún otro campo de la política pública pueda hacer tanto por una sociedad a largo plazo: una mejor educación es el mejor modo de alcanzar un crecimiento sostenido, combatir la pobreza, reducir la desigualdad y hacer progresar los derechos, las libertades y las instituciones democráticas.

## ANEXO ESTADÍSTICO

**Cuadro 6.A1. Tasa neta de asistencia escolar en educación secundaria por quintiles de ingresos<sup>a b</sup>**

País	Año	Promedio <sup>d</sup>	Quintil más bajo	Quintil más alto	Diferencia
Argentina <sup>c</sup>	2001	82	67	94	27
Bolivia	2001	59	41	77	36
Brasil	2004	75	61	92	31
Chile	2003	88	83	91	8
Colombia	2003	65	53	76	23
Costa Rica	2004	67	53	85	32
Ecuador	2004	62	42	84	42
El Salvador	2004	53	36	73	37
Guatemala	2004	34	20	58	38
Honduras	2004	40	18	66	48
México	2004	67	52	87	35
Nicaragua	2001	43	14	71	57
Panamá	2001	67	38	89	51
Paraguay	2001	54	35	82	47
Perú	2003	74	55	87	32
República Dominicana	2004	67	57	81	25
Uruguay <sup>c</sup>	2003	72	57	91	34
Venezuela	2003	72	59	84	25
<b>América Latina</b>		<b>63</b>	<b>47</b>	<b>81</b>	<b>35</b>

*Notas:*

- a) La tasa neta de asistencia escolar en educación secundaria es la razón del número de estudiantes matriculados en educación secundaria en las escuelas oficiales expresada como porcentaje de la población total en edad oficial de escolarización en secundaria.
- b) Los quintiles se han calculado utilizando el ingreso per cápita, creado dividiendo el valor de los ingresos mensuales familiares.
- c) Los datos para Argentina y Uruguay son sólo para zonas urbanas.
- d) El promedio no está ponderado.

*Fuentes:* Banco Interamericano de Desarrollo. Sistema de Información de Equidad e Indicadores Sociales (EQxIS). Unidad sobre Pobreza y Desigualdad del Departamento de Desarrollo Sostenible (SDS/POV), MECOVI. Consultado en julio de 2008. Estimaciones basadas en datos de: Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas (SIEMPRO), Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), y Encuesta de Condiciones de Vida, 2001.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/471178204235>

## NOTAS

1. Véase De Ferranti *et al.* (2003) para un análisis del nexo que une a la educación con la productividad y la innovación en América Latina.
2. Excepto indicación en contra, todos los datos dados aquí proceden de la base de datos conjunta de la OCDE y la UNESCO de indicadores educativos mundiales *World Educational Indicators*, consultada en julio de 2008. Esta base está disponible en el sitio web del Instituto de Estadística de la UNESCO, <http://stats.uis.unesco.org/>
3. Excepto indicación en contra, los datos reseñados en este subapartado proceden de la base de datos descrita en Cohen y Soto, 2007.
4. La IEA es la *International Association for the Evaluation of Educational Achievement*, la Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Educativo, TIMSS es *Trends in International Mathematics*, el Estudio Internacional de Tendencias en Matemáticas y Ciencias, y PIRLS, *Progress in International Reading Literacy Study*, el Estudio Internacional del Progreso en Comprensión Lectora. Por su parte, OREALC es la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Por último, LLECE es el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación.
5. A modo de ejemplo, en el nivel 6, los alumnos pueden, de forma consistente, identificar, explicar y aplicar su conocimiento científico y su conocimiento sobre la ciencia a una variedad de situaciones vitales complejas. Pueden enlazar fuentes de información y explicaciones diferentes, y emplear la evidencia que emerge de esas fuentes para justificar sus decisiones. De forma clara y consistente, demuestran un razonamiento científico avanzado, y están dispuestos a emplear su comprensión científica para respaldar las soluciones planteadas a situaciones desconocidas en los ámbitos científico y tecnológico. Los alumnos en este nivel son capaces de usar su conocimiento científico y desarrollar argumentos que apoyen recomendaciones y decisiones centradas en situaciones personales, sociales o globales.

## REFERENCIAS

- ALTINOK, N. (2007), "Human Capital Quality and Economic Growth", *Working Paper Series DT2007/1*, Institute for Research in the Sociology and Economics of Education, Borgoña.
- ALTINOK, N. y S. BENNAGHMOUCH (2008), "School Resources and the Quality of Education: Is there a link?", *Working Papers 08-01*, Association Française de Cliométrie. En línea en: [http://cdiebolt.free.fr/pdf/wp/AFC\\_WP\\_01-2008.pdf](http://cdiebolt.free.fr/pdf/wp/AFC_WP_01-2008.pdf)
- BARRO, R. (1999), "Determinants of Democracy", *The Journal of Political Economy*, 107(6), University of Chicago Press, Chicago, IL, pp. 158-183.
- BASSANINI, A. y S. SCARPETTA (2001), "Does Human Capital Matter for Growth in OECD Countries?: Evidence from Pooled Mean-Group Estimates", OECD Economics Department *Working Papers* 282, OCDE, París.
- BASTAGLI, F. (2007), "From Social Safety Net to Social Policy? The Role of Conditional Cash Transfers in Welfare State Development in Latin America", STICERD, London School of Economics and Political Science, Londres, Reino Unido (borrador).
- COHEN, D. y M. SOTO (2007), "Growth and Human Capital: Good Data, Good Results," *Journal of Economic Growth*, Vol. 12(1), Springer, pp. 51-76.
- EUROMOD (2008), Statistics on Distribution and Decomposition of Disposable Income, consultado en: [www.iser.essex.ac.uk/msu/emod/statistics/](http://www.iser.essex.ac.uk/msu/emod/statistics/) utilizando EUROMOD versión no. D21 (junio de 2008).
- FERRANTI, D. DE, G. PERRY, I. GILL, J. GUASCH, W. MALONEY, C. SÁNCHEZ-PÁRAMO y N. SCHADY (2003), *Closing the Gap in Education and Technology*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- FIELD, S., M. KUCZERA y B. PONT (2007), *No More Failures: Ten Steps to Equity in Education*, OCDE, París.
- GLAESER, E.L., G.A.M. PONZETTO y A. SHLEIFER (2007), "Why Does Democracy Need Education?", *Journal of Economic Growth*, 12(2), Springer, pp. 77-99.
- GREEN, A., A. LITTLE, S. KAMAT, M. OKETCH y E. VICKERS (2007), *Education and Development in a Global Era: Strategies for "Successful" Globalisation*, Department for International Development, Londres.
- HANUSHEK, E.A. y L. WOESSMAN (2007), "The Role of Education Quality in Economic Growth", *World Bank Policy Research Working Paper* No. 4122, Banco Mundial, Washington, D.C.
- HERTZ, T., T. JAYASUNDERA, P. PIRAINO, S. SELCUK, N. SMITH y A. VERASHCHAGINA (2007), "The Inheritance of Educational Inequality: International Comparisons and Fifty-year Trends", *The B.E. Journal of Economic analysis and Policy*, 7(2), Art. 10, Berkeley, CA.
- LATINOBARÓMETRO (2006), *Informe Latinobarómetro 2006*, Latinobarómetro, Santiago de Chile.
- MOORE, C. (2008), "Assessing Honduras' CCT Programme PRAF, *Progama de Asignación Familiar: Expected and Unexpected Realities*", *Country Study* No.15, Centro Internacional para la Pobreza, Brasilia.
- OCDE (2005), *Country Survey: Brazil 2005*, OCDE, París.
- OCDE (2006), *Measuring the Effects of Education on Health and Civic Engagement*, Actas del Simposio de Copenhague, Centro de Investigación e Innovación en Educación, OCDE, París.
- OCDE (2007a), *Perspectivas Económicas de América Latina 2008*, OCDE, París.
- OCDE (2007b), *Informe PISA 2006: Competencias en ciencias para el mundo del mañana*, OCDE, París.
- PERRY, G., O. ARIAS, J.H. LÓPEZ, W.E. MALONEY y L. SERVÉN (2006), *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*, Banco Mundial, Washington, D.C.

POPKIEWITZ, T. (1991), *A Political Sociology of Educational Reform: Power/knowledge in Teaching, Teacher Education and Research*, Teachers College Press, Nueva York, NY.

PREAL (2005), *Cantidad sin calidad. Informe del progreso educativo en América Latina*, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

PRITCHETT (2004), "Does Learning to Add Up Add Up? The Returns to Schooling in Aggregate Data", *BREAD Working Paper 053*, Cambridge, MA.

SOARES, F.V. y T.F. BRITTO (2007), "Confronting Capacity Constraints on Conditional Cash Transfers in Latin America: The Cases of El Salvador and Paraguay", *Working Paper No. 38*, agosto de 2007, Centro Internacional para la Pobreza, Brasilia.

SOARES, F.V., R.P. RIBAS y R.G. OSÓRIO (2007a), "Evaluating the Impact of Brazil's Bolsa Familia: Cash Transfer Programmes in Comparative Perspective", *Evaluation Note No. 1*, diciembre de 2007, Centro Internacional para la Pobreza, Brasilia.

SOARES, S.D., R.G. OSÓRIO, F.V. SOARES, M.M.SOUSA y E.M. ZEPEDA (2007b), "Conditional Cash Transfers in Brazil, Chile and Mexico: Impacts upon Inequality", *Working Paper No. 35*, Centro Internacional para la Pobreza, Brasilia.

SUTHERLAND, D., R. PRICE, I. JOUMARD y C. NICQ (2007), "Performance Indicators for Public Spending Efficiency in Primary and Secondary Education", *OECD Economics Department Working Papers 546*, OCDE, París.

UNESCO (2008), *World Educational Indicators*, UNESCO's Institute of Statistics database, accessed July 2008 at <http://stats.uis.unesco.org/>.

VEGAS, E. y J. PETROW (2008), *Raising Student Learning in Latin America: The Challenge for the 21<sup>st</sup> Century*, Latin American Development Forum Series, Banco Mundial, Washington, D.C.

WARREN, N. (2008), "A Review of Studies on the Distributional Impact of Consumption Taxes in OECD countries", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers Series No. 64*, OCDE, París.

WOLFE, B. y R. HAVEMAN (2001), "Accounting for the Social and Non-Market Benefits of Education", in HELLIWELL, J. (ed.) *The Contribution of Human and Social Capital to Sustained Economic Growth and Well-Being*, OCDE/Desarrollo de Recursos Humanos Canadá, Universidad de British Columbia Press, Vancouver.

ZOIDO, P. (2008), "The Quality of Education in Latin America: Why Students in Some Schools Perform Better than Others", Centro de Desarrollo de la OCDE, París (mimeo).

# ÍNDICE DE MATERIAS

## Índice de materias

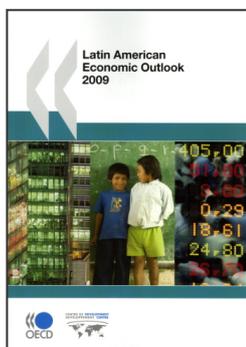
<b>PREFACIO</b>	<b>11</b>
<b>ACRÓNIMOS Y ABREVIACIONES</b>	<b>13</b>
<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	<b>15</b>
<b>CAPÍTULO UNO</b> Política fiscal y desarrollo	<b>25</b>
<b>CAPÍTULO DOS</b> Recientes tendencias en los resultados fiscales en América Latina	<b>55</b>
<b>CAPÍTULO TRES</b> Deuda pública, ciclos políticos y mercados de capitales	<b>85</b>
<b>CAPÍTULO CUATRO</b> Ingresos tributarios en América Latina	<b>129</b>
<b>CAPÍTULO CINCO</b> Política fiscal e informalidad en América Latina	<b>155</b>
<b>CAPÍTULO SEIS</b> Mejores prácticas en gasto público: el ejemplo de la educación	<b>189</b>

# ACRÓNIMOS ABREV.

## Acrónimos y Abreviaciones

AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
BARCLY	Barclays Capital
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BPI	Banco de Pagos Internacionales
BS	Bear Stearns
BTI	Índice de Transformación de Bertelsmann
CBOE	Chicago Board Options Exchange (Mercado de opciones de Chicago)
CDS	Credit-Default Swap
CEDLAS	Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CERES	Centro de Estudio de Realidad Económica y Social
CSFB	Credit Suisse conocido anteriormente como Credit Suisse First Boston
CSS	Contribuciones a la Seguridad Social
DB	Deutsche Bank
DK	Dresdner Kleinwort Wasserstein
DYMIMIC	Dynamic Multiple-indicator Multiple-cause Models (Modelo Dinámico de Múltiples Indicadores, Múltiples Causas)
EMBI	Emerging Markets Bond Index (Índice de Bonos de los Mercados Emergentes)
EQxIS	Sistema de Información de Equidad e Indicadores Sociales – Datos desagregados sobre indicadores sociales que sirven para evaluar el cumplimiento de los objetivos de desarrollo (Banco Interamericano de Desarrollo)
EUROMOD	Modelo integrado de microsimulación de impuestos y subsidios basado en un panel de hogares de la Unión Europea (15 países)
EVAC	Asociación Espacio de Vinculación
Fedesarrollo	Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo
FIIAPP	Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas
FMI	Fondo Monetario Internacional
GFS, IMF	Government Finance Statistics, International Monetary Fund (Estadísticas de Finanzas Públicas, Fondo Monetario Internacional)
GMM	Generalised Method of Moments (Método Generalizado de Momentos)
GS	Goldman Sachs
GSCI	Goldman Sachs Commodity Index (Índice de Materias Primas Goldman Sachs)
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (Impuesto sobre la Circulación de bienes y servicios)
IEA	International Association for the Evaluation of Educational Achievement
ILPES	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social

Inbraco	Instituto Brasileiro de Pesquisas, Participação Social e Acompanhamento do Orçamento Público (Instituto Brasileño de Investigación social y Acompañamiento del Presupuesto público)
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
Inesc	Instituto de Estudos Socioeconômicos
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
IVA-E	Impuesto sobre el Valor Agregado Estatal
IVA-F	Imposto sobre Valor Agregado Federal
JPM	JPMorgan
LB	Lehman Brothers
LLECE	Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación
MECOVI	Programa para el Mejoramiento de las Encuestas y la Medición de las Condiciones de Vida en América Latina y el Caribe (Banco Interamericano de Desarrollo)
MIMIC	Modelo de Múltiples Indicadores, Múltiples Causas
ML	Merrill Lynch
MS	Morgan Stanley
MSCI	Morgan Stanley Capital International
NBER	Oficina Nacional de Investigaciones Económicas de los EE.UU
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización no gubernamental
OREALC	Oficina Regional de Educación para América (UNESCO)
PIB	Producto Interior Bruto
PIRLS	Estudio Internacional del Progreso en Comprensión Lectora
PISA	Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos
PNB	Producto Nacional Bruto
PPA	Paridad de Poder Adquisitivo
PRAF	Programa de Asignación Familiar
REPECOS	Régimen de Pequeños Contribuyentes
RT	Recaudación Tributaria
S&P	Standard & Poor's
SIEMPRO	Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas
SIMPLES	Sistema Integrado de Pagamento de Impuestos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de pequeno porte (Sistema Integrado de pago de impuestos y contribuciones de la micro y pequeña empresa)
SNA	System of National Accounts (Sistema de Cuentas Nacionales)
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
TCD	Transferencias Condicionales de Dinero en efectivo
TIMSS	Trends in International Mathematics and Science Study (Estudio Internacional de Tendencias en Matemáticas y Ciencias)
UME	Unión Monetaria Europea
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia, y la Cultura
VIX	Índice de Volatilidad CBOE
WDI, WB	World Development Indicators, World Bank (Indicadores de Desarrollo Mundial, Banco Mundial)
WVS	World Values Survey (Estudio Mundial de Valores)



**From:**  
**Latin American Economic Outlook 2009**

**Access the complete publication at:**

<https://doi.org/10.1787/leo-2009-en>

**Please cite this chapter as:**

OECD (2009), "Mejores prácticas en gasto público: el ejemplo de la educación", in *Latin American Economic Outlook 2009*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/leo-2009-8-es>

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).