



Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe
Partnership for Educational Revitalization in the Americas

N° 13

**El Desarrollo de Indicadores
Financieros Educativos
Comparables a Nivel
Internacional:
La Experiencia de la OCDE y sus
Implicaciones para el Mercosur**

Stephen M. Barro *

OCTUBRE 1997.-

* Stephen M. Barro, SMB Economic Research, Inc. Washington, D.C.

Este documento fue preparado para su presentación en el Taller sobre Estadísticas Educativas del Mercosur que se realizó en Santiago de Chile entre el 13 y el 17 de octubre de 1997.

INTRODUCCION

En América Latina, al igual que en otras regiones, existe cada vez mayor conciencia del valioso aporte que pueden hacer las comparaciones de la educación a nivel internacional para el desarrollo de las políticas educacionales nacionales. Hoy día, el Mercosur parece ser la instancia adecuada para hacerse cargo del desarrollo de datos estadísticos e indicadores educacionales comparables a nivel internacional para sus países miembros, un proceso que podría finalmente conducir a un sistema de indicadores comparativos que cubra toda o la mayor parte de América del Sur y, tal vez, incluso América Latina en su conjunto. Además, la aparente intención del Mercosur de vincular los indicadores que ha proyectado con los indicadores desarrollados para el proyecto Indicadores de los Sistemas de Educación (Indicators of Education Systems - INES) de la OCDE abre la atractiva perspectiva de que los países del Mercosur puedan finalmente comparar los sistemas de educación no sólo entre ellos, sino también con los sistemas de América del Norte, Europa y la región del Asia-Pacífico.

Destacados entre los indicadores educacionales internacionales definidos por la OCDE se encuentran los indicadores de los gastos de educación y otros aspectos de las finanzas educacionales. Desde el inicio, estos indicadores financieros han atraído considerablemente la atención de los educadores, funcionarios públicos y medios de comunicación. La razón no constituye un misterio. Las comparaciones de las finanzas educacionales dicen relación con algunas de las variables de la política educacional más directamente sujetas al control de las autoridades educacionales, entre las cuales se encuentra el total de recursos que un país destina a educación, la asignación de recursos entre los diferentes niveles y tipos de educación, la distribución geográfica de los fondos y los recursos, la división de la responsabilidad financiera por la educación entre el sector público y el sector privado y entre los gobiernos nacionales, regionales y locales, y la combinación de diferentes tipos de personal y otros recursos provistos para cada nivel y tipo de educación. Al abordar estos aspectos de política fundamentales, los líderes educacionales de cada país pueden obtener provecho de las respuestas a preguntas de comparación internacional tales como las siguientes:

- si su país invierte una proporción mayor o menor del producto interno bruto (PIB) en educación que sus competidores extranjeros;
- cómo se compara el costo de educar a cada alumno de educación primaria, secundaria y superior en su país con los costos en que incurren otros países;
- en qué medida depende su país del financiamiento del gobierno central, del financiamiento descentralizado regional o local y del financiamiento del sector privado, comparado con los grados de dependencia de estas fuentes en otros países;
- si las asignaciones de fondos en su país entre los diferentes niveles y tipos de educación y entre los diferentes tipos de personal y otros recursos utilizados en el área de la educación difieren de los de otros países y
- si los fondos para educación se distribuyen en forma más o menos equitativa en el país que en otros países con una situación similar.

El propósito general de este documento es considerar lo que necesita hacer el Mercosur para desarrollar un sistema de indicadores y datos estadísticos financieros educacionales normalizado a nivel internacional capaz de entregar respuestas a estas y a muchas otras preguntas de este tipo. Más específicamente, el documento tiene tres objetivos. El primero es definir el contenido del sistema de indicadores propuesto. Esto implica identificar los indicadores financieros educacionales pertinentes y aclarar las conexiones existentes entre los indicadores y los datos estadísticos financieros que se pediría presentar a cada país. Estoy presumiendo que el Mercosur pretende no sólo basar sus indicadores en el modelo OCDE/INES, sino también adoptar el sistema de recolección de datos UOE (UNESCO-OCDE-Unión Europea) como su principal herramienta para confeccionar una base de datos internacional. En general, éste sería un enfoque muy razonable, dado que tanto los indicadores de la OCDE como el instrumento UOE fueron diseñados con el fin de que fueran universalmente aplicables y no específicos a un grupo de países en particular. Más adelante, sugiero, sin embargo, que pudieran ser deseables ciertas modificaciones o adiciones al sistema de la

OCDE/UOE para abordar algunos aspectos de las finanzas educacionales importantes para América Latina y para el resto del mundo en desarrollo.

El segundo objetivo es examinar los problemas que probablemente surgirán en el desarrollo de datos estadísticos financieros educacionales comparables a nivel internacional para el Mercosur o para América Latina en general como asimismo esbozar posibles soluciones. Para este análisis, me baso principalmente en la experiencia adquirida en el desarrollo de los indicadores financieros de la OCDE y en el diseño de las porciones financieras del instrumento UOE. En particular, me baso en gran medida en los resultados del Estudio Internacional de Comparabilidad de los Gastos de Educación, un proyecto llevado a cabo hace unos pocos años con el apoyo del Centro Nacional para Estadísticas Educativas de Estados Unidos y en colaboración con el proyecto INES, que se centró en estudios de casos detallados de los datos estadísticos financieros educacionales de diez países de la OCDE seleccionados (Barro, 1997a). Debido a que en el Mercosur aún no se han realizado estudios similares, actualmente nadie puede decir cuán significativo será cada tipo de problema de comparabilidad para cada uno de los países del Mercosur. Sin embargo, ya es posible ver que es seguro que ciertos problemas serán importantes. Por ejemplo, no hay duda de que la carencia de datos relativos a los gastos privados para educación y a las finanzas de las instituciones educacionales privadas constituye un gran impedimento al establecimiento de comparaciones válidas del gasto en educación en América Latina. Asimismo, parece evidente que la contabilización incompleta del gasto gubernamental regional y local para educación deja grandes vacíos en las cifras relativas a los gastos en algunos países. Estos son algunos de los principales problemas analizados a continuación.

El tercer objetivo del documento es describir las medidas que tendría que tomar el Mercosur para abordar los problemas antes mencionados y para obtener

datos estadísticos financieros educacionales que sean razonablemente comparables entre los diferentes países. Aquí me refiero tanto a las medidas esenciales necesarias para desarrollar datos estadísticos apropiados para las comparaciones internacionales como a las medidas organizacionales necesarias para crear un sistema permanente dentro del cual puedan recolectarse, procesarse, difundirse y mejorarse los datos estadísticos internacionales. Es obvio que este último aspecto trasciende las estadísticas financieras, dado que está relacionado con el sistema de indicadores y datos estadísticos educacionales en su conjunto. No obstante, algunos aspectos organizacionales son específicos al área de las finanzas y precisamente me centraré en ellos en la sección final.

INDICADORES Y DATOS ESTADÍSTICOS FINANCIEROS EDUCACIONALES INTERNACIONALES

Antes de considerar los problemas estadísticos y sus posibles soluciones, es importante tener claro cuál es el producto deseado: ¿cuáles son los indicadores internacionales de las finanzas educacionales que probablemente serán pertinentes y útiles para los países del Mercosur y qué tipos de datos estadísticos se necesitarían para obtenerlos? En la mayoría de los casos, parece ser que el conjunto de indicadores financieros desarrollados por la OCDE para las comparaciones entre sus países miembros (y algunos países asociados) es aplicable también a otras naciones, incluidas las naciones de América Latina y, más particularmente, los países miembros del Mercosur. En efecto, el conjunto de indicadores financieros de la OCDE, interpretado de manera amplia, incluye como subconjuntos esencialmente todos los indicadores financieros aplicados a nivel mundial por la UNESCO en su publicación *World Education Report* (UNESCO, 1993) y todos aquéllos definidos por la CEPAL (la Comisión Económica para América Latina y El Caribe de las Naciones Unidas) para sus estudios de los gastos sociales en América Latina (CEPAL, 1994, 1996).¹ Se deduce que el sistema de recolección de datos en el cual están basados los indicadores financieros de la OCDE, es decir, la porción financiera del instrumento de recolección de datos UOE (UNESCO-OCDE-Unión Europea), debiera también satisfacer la mayoría de los requisitos regulares para las comparaciones financieras entre

¹ Se podría decir que el conjunto de indicadores financieros de la OCDE, interpretado en forma amplia, incluye no sólo los indicadores seleccionados publicados en la edición más reciente del informe de indicadores de la OCDE, *Education at a Glance* (OCDE, 1996), sino también los demás indicadores publicados en ediciones anteriores y aquéllos calculados y presentados en los documentos de referencia.

los países de América Latina y el Mercosur. Sin embargo, sí parece haber unas pocas áreas, que afortunadamente son relativamente menores, en las cuales el énfasis de la OCDE en los aspectos más relevantes a los países más desarrollados podría haber ocasionado la omisión de ciertos aspectos importantes para América Latina y otras regiones en desarrollo y en las cuales, por consiguiente, podría ser apropiado agregar ciertos indicadores complementarios y recolectar los datos adicionales correspondientes. Haré un comentario acerca de estas posibles extensiones luego de describir los componentes financieros del sistema de la OCDE/UOE existente.

Los indicadores de gastos básicos de la OCDE

En los siguientes cuadros se enumeran los tipos de indicadores financieros presentados en las dos ediciones más recientes del informe de indicadores educacionales de la OCDE, *Education at a Glance* (OCDE, 1995, 1996), más varios otros indicadores posiblemente útiles que pueden calcularse a partir del mismo conjunto de datos estadísticos de los gastos (estos últimos se muestran entre paréntesis). Los cuadros identifican también tanto los datos estadísticos relativos a los gastos como los datos estadísticos no financieros relacionados (por ejemplo, los datos relativos al PIB y al número de alumnos) necesarios para calcular cada tipo de indicador. Los indicadores están agrupados de la siguiente manera:

- *Indicadores de los gastos totales* (Cuadro 1). Son medidas comparativas (tanto absolutas como relativas) de las cantidades gastadas por los diferentes países para todos los niveles y tipos de educación combinados.
- *Indicadores de los gastos para niveles y tipos de educación específicos* (Cuadro 2). Estos indicadores de las magnitudes del gasto tanto absolutas como relativas se calculan ya sea para niveles de educación determinados (por ejemplo, educación primaria) o para combinaciones de niveles (por ejemplo, educación primaria y secundaria combinadas). Puede hacerse un mayor desglose para distinguir entre los gastos para las escuelas públicas y las privadas.
- *Indicadores de la composición de los gastos de educación* (Cuadro 3). Estos indicadores comparan tres aspectos de la composición de los gastos: la distribución de los gastos por nivel de educación, la distribución según la fuente de los fondos y la distribución según el uso de los fondos.

Cuadro 1. Indicadores de los gastos totales para educación

| Indicador(es) de los gastos | Datos estadísticos de los gastos y otros datos requeridos para el cálculo de los indicadores |
|---|--|
| <p>Indicadores del gasto total nacional para educación</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gasto total nacional para las instituciones educacionales como porcentaje del PIB <ul style="list-style-type: none"> - el mismo más los subsidios para gastos de subsistencia de los alumnos - el mismo más las compras directas por parte de las familias • (Gasto educacional total nacional per cápita - las mismas variaciones anteriores) | <p>Gasto total nacional, público y privado, para todos los niveles y tipos de educación combinados y componentes indicados del mismo</p> <p>Producto interno bruto (PIB)</p> <p>Población</p> |
| <p>Indicadores del gasto público total para educación (sin y con subsidios para gastos de subsistencia de los alumnos)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gasto público total para educación como porcentaje del PIB • Gasto público total para educación per cápita • Gasto público total para educación como porcentaje de <ul style="list-style-type: none"> - el gasto público total - (el gasto público social) | <p>Gastos de todas las unidades de gobierno - central, regional y local - para todos los niveles y tipos de educación combinados (antes de las transferencias del sector público al sector privado)</p> <p>Gasto público total</p> <p>Gasto público social</p> |
| <p>Indicadores del gasto privado total para educación (con y sin las compras directas por parte de las familias)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gasto privado total para educación como porcentaje del PIB • Gasto privado total para educación per cápita • (Gasto privado total para educación como porcentaje de todo el gasto privado) | <p>Gastos de las familias y otras entidades privadas para todos los niveles y tipos de educación combinados (netos de las transferencias del sector público al sector privado)</p> <p>Componente del gasto privado del PIB</p> |

Cuadro 2. Indicadores de los gastos para niveles y tipos de educación específicos

| Indicador(es) de los gastos | Datos estadísticos de los gastos y otros datos requeridos para el cálculo de los indicadores |
|--|--|
| <p>Indicadores del gasto para niveles particulares de la educación</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gasto como porcentaje del PIB • Gasto por alumno, en el equivalente en dólares norteamericanos a los tipos de cambio PPP • (Gasto per cápita, en las mismas unidades) • Coeficiente gasto por alumno/PIB per cápita • Gasto por alumno relativo (base = gasto por alumno de primaria) • Gasto acumulado durante la duración promedio de un programa (nivel superior solamente) <p><i>Niveles y combinaciones de niveles</i></p> <p><i>Educación preescolar</i> <i>Toda la educación primaria-secundaria</i> <i>Educación primaria</i> <i>Educación secundaria</i> <i>Nivel inferior de la educación secundaria</i> <i>Nivel superior de la educación secundaria</i> <i>Educación básica</i> <i>Educación media</i> <i>Educación superior</i> <i>Programas no universitarios</i> <i>Programas universitarios iniciales</i> <i>Posteriores programas universitarios</i> <i>(de post-grado)</i></p> | <p>Gasto total tanto para las instituciones públicas como privadas en cada nivel de la educación</p> <p>Número de alumnos con equivalencia a jornada completa (FTE) en cada nivel de la educación</p> <p>Tipo de cambio basado en la paridad del poder adquisitivo (PPP) entre la moneda nacional y el dólar norteamericano</p> <p>PIB per cápita</p> <p>Población</p> |
| <p>Indicadores del gasto para educación en las instituciones <u>públicas</u> en cada nivel</p> <p>Indicadores del gasto para educación en las instituciones <u>privadas</u> en cada nivel (distinguiendo entre instituciones privadas dependientes del gobierno e independientes, si corresponde)</p> <p>(los mismos niveles e indicadores anteriores)</p> | <p>Gastos totales para las instituciones públicas en cada nivel de educación</p> <p>Gastos totales para todas las instituciones privadas, privadas dependientes del gobierno y privadas independientes en cada nivel de la educación</p> <p>Otras variables iguales a las anteriores</p> |

Cuadro 3. Indicadores de la composición de los gastos de educación

| Indicador(es) de los gastos | Datos estadísticos de los gastos y otros datos requeridos para el cálculo de los indicadores |
|---|--|
| <p>Indicadores de la distribución de los gastos por nivel de educación</p> <ul style="list-style-type: none"> • Porcentajes del gasto total nacional para educación asignados a cada nivel • Porcentajes del gasto público total para educación asignados a cada nivel • Porcentajes del gasto privado total para educación asignados a cada nivel <p>(los mismos niveles de educación del Cuadro 2)</p> | <p>Los mismos que en el Cuadro 2</p> |
| <p>Indicadores de la distribución según la fuente de los fondos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje del gasto total para cada categoría de la educación que se origina de las fuentes públicas y de las fuentes privadas • Porcentajes del gasto público <u>inicial</u> para cada categoría de la educación derivados de los gobiernos centrales, regionales y locales y de fuentes gubernamentales internacionales • Porcentajes del gasto público <u>final</u> para cada categoría de la educación provistos por los gobiernos centrales, regionales y locales <p>(“categoría” se refiere a una combinación de un nivel y un tipo de educación - ver el Cuadro 2)</p> | <p>Gasto directo para cada categoría de la educación por cada nivel de gobierno (central, regional, local), por los alumnos/familias y por otras entidades privadas</p> <p>Transferencias intergubernamentales (subvenciones) para cada categoría de la educación, desde cada nivel de gobierno que transfiere fondos a cada nivel que recibe fondos</p> <p>Transferencias (subsidios) a los alumnos o las familias para cada categoría de la educación desde cada nivel del gobierno y desde otras entidades privadas</p> |
| <p>Indicadores de los usos de los fondos para educación</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proporción de los gastos ordinarios y de capital en el gasto para cada categoría de la educación • Porcentajes del gasto ordinario para cada categoría de la educación asignados a <ul style="list-style-type: none"> * Remuneración del personal <ul style="list-style-type: none"> - Remuneración del personal docente - Remuneración de los administradores y otros profesionales - Remuneración del personal de apoyo * Gastos distintos de los de personal <p>(las mismas categorías de la educación anteriores)</p> | <p>Gastos ordinarios para cada categoría de la educación</p> <p>Gastos de capital para cada categoría de la educación</p> <p>Gastos para remuneración de todo el personal, personal docente, administrativos y otros profesionales, y personal de apoyo para cada categoría de la educación</p> <p>Gastos distintos de los de personal para cada categoría de la educación</p> |

Para resumir la información tabulada relativa a los datos estadísticos requeridos, sería preciso reunir datos relativos a los siguientes elementos del gasto de educación para que cada país elabore el conjunto completo de indicadores presentados anteriormente:²

1. el gasto total para cada uno de los niveles de la educación;
2. las porciones del gasto para cada nivel atribuibles a las instituciones públicas y privadas, dividiéndose esta última en gastos para las instituciones privadas dependientes del gobierno e independientes del gobierno;
3. las porciones de los gastos ordinarios y de capital para cada categoría de la educación;
4. las porciones de los gastos ordinarios para cada categoría de la educación asignadas a gastos de remuneración del personal y gastos no relacionados con el personal, desglosándose el componente del personal en remuneración del personal docente, del personal administrativo y otros profesionales, y del personal de apoyo;
5. para cada fuente de financiamiento -gobiernos central, regionales y locales, familias y otras entidades privadas - y cada categoría de la educación, un desglose de los gastos en (a) gastos directos para las instituciones educacionales, (b) transferencias intergubernamentales (clasificadas de acuerdo con el nivel del gobierno que las recibe) y (c) transferencias a los alumnos o las familias.

Estas son precisamente las categorías y desgloses de gastos especificados en los cuadros de recolección de datos financieros del instrumento UOE (se

entregan copias de éste como un apéndice). Por lo tanto, cualquier país capaz de completar los cuadros UOE según las instrucciones tendría todos los datos financieros necesarios para calcular la serie completa de indicadores financieros básicos de la OCDE. Sin embargo, es muy poco probable que un país pudiera entregar los datos solicitados sin efectuar previamente un considerable esfuerzo para desarrollar datos financieros educacionales específicamente para las comparaciones internacionales. Varios países de la OCDE, después de años de participar en el proyecto INES, aún tienen importantes vacíos en sus cifras relativas a los gastos y algunos todavía contabilizan los gastos de maneras que se desvían significativamente de las definiciones UOE. En la siguiente sección, se analizan los problemas que dificultan a algunos países la obtención de datos estadísticos que puedan ser comparados a nivel internacional. Sin embargo, antes que nada, mencionaré diversos otros tipos de indicadores que trascienden el conjunto básico descrito anteriormente.

Indicadores de disparidades y tendencias en los gastos

Todos los indicadores y datos estadísticos mencionados anteriormente tienen dos características en común: la unidad de análisis es siempre la nación en su conjunto y todas las variables corresponden a un único período de tiempo, es decir, un año financiero en particular. Pero también son de gran interés para las autoridades educacionales dos categorías de indicadores que no comparten estas características: los indicadores de la disparidad en los gastos al interior de un país y los indicadores de las tendencias de los gastos. Recientemente, la OCDE introdujo ambos en su sistema de indicadores y es muy probable que el Mercosur también les asigne importancia.

Un indicador de la disparidad en los gastos mide el grado de desigualdad en una variable de gasto determinada entre las regiones o localidades de un país. El primer indicador de disparidad publicado por la OCDE dice relación con las diferencias interregionales en el gasto por alumno de educación primaria-secundaria (OCDE, 1996). Se podrían elaborar indicadores similares para otras variables financieras y otros niveles de la educación (como asimismo para aquellas variables no financieras relacionadas, como el coeficiente profesor/alumno). La

² Los cuadros excluyen ciertos indicadores financieros de la OCDE de naturaleza más detallada o especializada, algunos de los cuales han sido publicados u obtenidos en forma experimental sólo para efectos de desarrollo. Entre las partidas excluidas se encuentran los indicadores de las compras directas de bienes y servicios educacionales por parte de las familias, la composición del gasto para remuneración del personal (desglosado en sueldos, costos de pensiones y otros beneficios complementarios), los subsidios para gastos de subsistencia de los alumnos y los gastos de post-secundaria netos de ciertos desembolsos para investigación universitaria. Algunas de éstas requieren datos estadísticos de gastos especiales que no se pueden obtener a través del instrumento de recolección de datos UOE.

significación de las medidas de disparidad para las estadísticas de los gastos radica en que los países participantes deben presentar datos tanto a nivel subnacional (por ejemplo, a nivel de los estados) como a nivel nacional con respecto a las variables de gasto en cuestión. No entraré en un análisis de la significación política de estas medidas, pero quisiera señalar que la desigualdad interregional en el financiamiento de la educación suele ser un tema muy delicado.

Cualquier indicador de gasto puede ser convertido en un indicador de tendencias si los datos estadísticos subyacentes se encuentran disponibles por dos años o más. Las tendencias pueden expresarse en términos de tasas de cambio absolutas o relativas o diferencias porcentuales entre períodos específicos, o simplemente pueden ser representadas en forma gráfica. Entre los indicadores de tendencias a los cuales probablemente se les asignará una significación especial en América Latina se encuentran aquellos que muestran los cambios en el financiamiento de la educación en relación con los sucesos económicos (por ejemplo, la crisis económica de los años ochenta), los cambios en la distribución de los fondos entre los distintos niveles de educación y los cambios en las proporciones pública y privada del gasto en educación. Debido a que los indicadores de tendencias válidos requieren datos estadísticos comparables a nivel internacional durante múltiples años, probablemente no será factible obtenerlos sino hasta bien avanzado el proceso de desarrollo de los indicadores (a menos que los países involucrados sean capaces y estén dispuestos a revisar sus estadísticas de gasto en forma retroactiva).

Otros indicadores importantes para América Latina

Como se observara anteriormente, no se han tomado en cuenta algunos aspectos financieros que son más relevantes para los países en desarrollo que para los países de la OCDE, que generalmente tienen un ingreso alto, o bien no se los ha abordado en suficiente detalle, tanto en el conjunto de indicadores de la OCDE/INES como en el instrumento de recolección de datos UOE. A continuación, se describen brevemente cinco categorías de dichos indicadores que parecen particularmente importantes para los intereses de América Latina:

- *Gastos para educación desembolsados por las familias.* La carga de los costos de la educación financiada en forma privada sobre las familias constituye una materia preocupante en muchos países de América Latina, pero ningún indicador de la OCDE apunta directamente a este aspecto. Entre las medidas posiblemente útiles, se incluye el gasto familiar para educación como porcentaje del ingreso personal, el gasto familiar por niño y el gasto familiar por familia con hijos. Cuando se cuente con datos de encuestas a las familias suficientemente detallados, podría ser incluso posible comparar los diferentes países con respecto a los costos para las familias en diferentes puntos de la distribución del ingreso nacional.
- *El costo por alumno que ha completado la educación primaria y secundaria.* Debido a que muchos países latinoamericanos exhiben tasas de repetición muy altas en los niveles de educación primaria y secundaria, las cifras relativas al gasto por alumno por año no reflejan necesariamente las diferencias entre los países en el costo total que implica educar a un alumno de primaria o secundaria. Un indicador del costo por alumno que ha completado su educación, que tomaría en cuenta el número promedio de años de educación por alumno (y, por lo tanto, la tasa de repetición global), proporcionaría un panorama más completo de los diferenciales de costo. La medida recientemente introducida por la OCDE del gasto acumulado por alumno de post-secundaria entrega un posible prototipo de dicho indicador.
- *Gastos para textos escolares y materiales pedagógicos.* Estos gastos representan una proporción muy pequeña del gasto total de educación en la mayoría de los países de la OCDE y no se encuentran identificados en forma separada en los datos UOE. En América Latina, donde constituyen una mayor proporción del gasto, diversos estudios han identificado la disponibilidad de textos escolares y materiales como una determinante significativa de los resultados educacionales. Por lo tanto, puede ser deseable desglosar la categoría de gastos distintos de los de personal UOE para permitir la contabilización explícita de los gastos para libros y materiales y para crear un indicador del gasto por alumno para dichas partidas.

- *Indicadores del financiamiento proveniente de fuentes internacionales.* Debido a que el financiamiento externo de la educación es poco significativo para la mayoría de los países de la OCDE, la estructura UOE sólo incluye una contabilización rudimentaria de los fondos provenientes de fuentes internacionales. En el caso de América Latina, donde algunos países reciben considerable asistencia financiera para educación de países extranjeros y organismos internacionales, podría ser deseable incluir una contabilización más detallada de las fuentes, destinos y naturaleza de los fondos provenientes del extranjero.
- *Gastos para educación en el extranjero (post-secundaria).* Porcentajes considerables de los alumnos universitarios de algunos países latinoamericanos pueden asistir a instituciones fuera de sus propios países. En la medida en que esto ocurre, habrá una falta de concordancia entre los gastos nacionales para educación universitaria y el costo de operar las propias universidades del país. Los indicadores del gasto para educación post-secundaria serían más fáciles de interpretar en dichas situaciones si se incluyera una contabilización explícita de los gastos para educación en el extranjero.

Pareciera que los indicadores y datos estadísticos adicionales indicados con anterioridad podrían ajustarse agregando mayores detalles a ciertos desgloses de gastos UOE, sin interferir de ninguna otra manera en la estructura de categorías de datos existente. En otras palabras, la incorporación de dichas partidas en los formularios de recolección de datos utilizados para los países de América Latina no debiera crear problemas de compatibilidad de los datos. Evidentemente, se deberá emprender una cuidadosa investigación respecto de la factibilidad y conveniencia de las adiciones antes de efectuar ningún cambio.

PROBLEMAS DE COMPARABILIDAD DE LOS GASTOS

Todos los países del Mercosur y, probablemente, todos los países de América Latina recolectan y recopilan sus propios datos estadísticos financieros

educacionales a nivel nacional. Las estadísticas de algunos países son sofisticadas y detalladas; en otros países, son más rudimentarias. Muchos países también elaboran y difunden regularmente por lo menos ciertos indicadores básicos de las finanzas educacionales, tales como las cifras relativas al gasto público para educación en relación con el PIB y al gasto público por alumno de educación primaria, secundaria y superior. Sin embargo, generalmente no se puede esperar que las comparaciones de estos datos estadísticos nacionales existentes ya sea entre los cinco países del Mercosur o entre un conjunto más amplio de países de América Latina o incluso entre los países de América Latina y los países de fuera de la región entreguen resultados válidos, significativos o útiles. La razón es que los datos estadísticos financieros educacionales preparados por cada uno de los países para sus propios propósitos internos usualmente no son comparables a nivel internacional. Cada país tiene una diferente estructura educacional, su propio sistema de finanzas educacionales, sus propios conceptos, categorías y definiciones contables, sus propios métodos y tradiciones estadísticas y, a menudo, sus propias ideas acerca de qué debiera ser considerado o no ser considerado como parte del gasto de educación. Como resultado, las estadísticas de gastos nacionales varían ampliamente en cuanto a alcance, contenido y organización, lo que obscurece tanto como entrega luces acerca de las diferencias reales entre los países en los niveles y patrones de gasto de educación.

Los problemas que se enfrentan al intentar comparar los gastos de educación entre los países son de tres tipos: problemas de alcance o cobertura incongruente, problemas de clasificación incongruente y problemas de medición incongruente.

Los problemas de alcance o cobertura incongruente se presentan cuando los países difieren con respecto a los componentes del gasto de educación que se incluyen o excluyen de sus estadísticas relativas al gasto de educación. Dichas diferencias pueden reflejar definiciones incompatibles de las fronteras de la educación, una cobertura incompleta o dispar de las instituciones educacionales o las fuentes de financiamiento y una cobertura incongruente del gasto para funciones o servicios relacionados con la educación particulares o de elementos particula-

res del costo educacional.³

Los *problemas de clasificación incongruente* se presentan cuando los países aplican diferentes reglas o definiciones para clasificar las partidas de gastos. Pueden presentarse incongruencias en la clasificación de los desembolsos por nivel de educación, tipo de institución (pública o privada), fuente de los fondos, naturaleza del gasto (ordinario o de capital) y el tipo de recurso educacional (personal docente, otro personal, materiales, etc.) para los cuales se emplean los fondos.

Los *problemas de medición incongruente* se enfrentan cuando los países se basan en diferentes definiciones o métodos no equivalentes para cuantificar los gastos en una categoría dada o, en algunos casos, para estimar las categorías de gastos para las cuales no se dispone de datos.

En la parte final de esta sección, exploraré en algún detalle cada uno de los principales tipos de problemas de comparabilidad de los gastos mencionados anteriormente. La discusión de cada problema se basa en la experiencia de la OCDE y, especialmente, en los resultados del Estudio Internacional de Comparabilidad de los Gastos anteriormente mencionado. En cada caso, explico de qué manera ha afectado el problema a las comparaciones de gastos a nivel internacional y de qué manera fue abordado en el desarrollo de los indicadores de la OCDE y el sistema de recolección de datos UOE. Cuando es posible, ofrezco una visión preliminar de las implicaciones de los problemas de comparabilidad particulares para los países del Mercosur o para América Latina en general y de las medidas que podría ser necesario tomar para impedir los efectos adversos en las comparaciones de los gastos.

³ Cabe señalar que las diferencias en la cobertura estadística de los programas e instituciones educacionales socava la comparabilidad de todos los tipos de datos estadísticos educacionales, no sólo los datos financieros, en tanto que las diferencias en la cobertura de los elementos de los costos educacionales sólo obstaculizan las comparaciones del gasto. Por ejemplo, el hecho de que un país no cubriera una categoría de instituciones financieras dificultaría las comparaciones internacionales del número de alumnos y el personal como asimismo las comparaciones del gasto, pero sólo estas últimas se verían afectadas por el hecho de que no se incluyeran los gastos para las pensiones de los profesores. Por lo tanto, los problemas del primer tipo tienen una mayor significación para el sistema de indicadores educacionales internacionales en su conjunto.

Problemas en la definición de las fronteras del sector educacional

Un requisito para la validez de las comparaciones internacionales de las finanzas educacionales - especialmente las comparaciones del gasto total de educación - es que los países involucrados compartan una comprensión común del alcance con el cual debiera definirse la educación o el sector educacional para efectos estadísticos. Si la definición de un país incluye tipos de programas o instituciones que están excluidos en la definición de otro país, el primer país tenderá a informar un gasto mayor, aun cuando el resto de los aspectos sean iguales, que el segundo país; sin embargo, el diferencial de gasto aparente sería falso, debido a que sólo reflejaría diferencias de definición y no diferencias reales entre los países. Los desacuerdos respecto de las fronteras se observan principalmente en las áreas en las cuales la educación limita y se combina con otros sectores económicos e instituciones sociales. Comentaré tres de estas áreas límites en las cuales diferentes países de la OCDE definieron las fronteras en forma incongruente y en las cuales la capacidad de comparar los gastos se vio, por consiguiente, reducida. Pienso que los tres problemas reaparecerán y será preciso abordarlos en el contexto latinoamericano.

Educación preescolar: ¿dónde comienza la educación? Al comienzo del trabajo, se produjo un serio desacuerdo al interior de la OCDE con respecto a (1) la edad mínima que debe alcanzar un niño para ser considerado un participante en la educación preescolar y (2) si acaso debía hacerse alguna distinción entre los programas “educacionales” y “no educacionales” para niños sobre el umbral etario especificado. En un extremo, Francia definió todos los programas para niños de tres (o incluso dos) años y más como componentes de la educación, en tanto que en el otro extremo, Suecia clasificó todos sus programas amplios para niños menores de seis como guarderías infantiles “no educacionales”. Estas amplias diferencias en las definiciones y, por lo tanto, en el alcance de las estadísticas financieras y de otro tipo impidió esencialmente las comparaciones internacionales del gasto para educación preescolar.

Finalmente, la OCDE resolvió el problema de dos formas: (1) designando la edad de tres años (o dos en ciertos casos) como la edad estándar inicial para

la educación preescolar y (2) estipulando que todos los programas basados en colegios o en centros (es decir, institucionalizados) para niños de dicha edad o mayores deberían reflejarse en las estadísticas relativas a la educación preescolar, sin considerar si los programas tienen un rango oficial o si se los considera “principalmente educacionales” o “principalmente guarderías”. El hecho de que la mayoría de los países de la OCDE hayan adherido a esta definición normalizada que actualmente se encuentra incorporada en el sistema UOE ha hecho posible efectuar comparaciones internacionales significativas no sólo de los gastos para la educación preescolar, sino también de las tasas de participación en la educación preescolar, lo que antes era imposible.

El mismo problema tendrá que ser abordado en América Latina. Diversos países latinoamericanos cuentan con programas para la primera infancia, algunos de los cuales son operados por ministerios no educacionales y algunos principalmente por organizaciones privadas, que no son considerados oficialmente como parte del sistema de educación nacional y que no están reflejados en las estadísticas educacionales nacionales. No será posible efectuar comparaciones válidas del gasto en educación preescolar hasta que se haya normalizado la definición del sector, lo que presumiblemente puede ser logrado aplicando las especificaciones existentes de la OCDE/UOE.

La educación técnico-vocacional y la capacitación de la fuerza laboral. Todos los países distinguen de alguna manera entre la educación técnico-vocacional y la capacitación posterior de la fuerza laboral, pero, en ausencia de una definición normalizada a nivel internacional, cada país definió esta distinción por sí mismo. Como resultado, algunos países incluyen en la educación y, por lo tanto, en sus estadísticas educacionales, ciertos tipos de actividades que otros países clasifican como programas de capacitación “no educacionales”. Las comparaciones del gasto, especialmente en la educación secundaria de nivel superior y de post-secundaria, también se vieron afectadas.

En el contexto de la OCDE, el problema más serio tuvo relación con los programas de aprendices del sistema dual según el estilo alemán y otros programas en los cuales los alumnos alternaban entre

períodos de instrucción en las escuelas y períodos de capacitación práctica en el lugar de trabajo. Si bien los participantes en el programa eran considerados alumnos de secundaria de tiempo completo, la mayoría de los países involucrados no han sido capaces de entregar datos relativos a los gastos para los componentes de la capacitación basada en el trabajo. En consecuencia, los gastos de algunos países para la educación secundaria han sido dejados fuera en gran medida y no pueden ser comparados adecuadamente a nivel internacional. A pesar de algunas medidas para remediar esto, el problema continúa afectando las cifras de gastos de ciertos países europeos. Afortunadamente, parece que los tipos de programas en cuestión no son suficientemente importantes en los países latinoamericanos como para plantear un problema similar.

Otro aspecto relacionado con la capacitación se refiere a los programas de capacitación laboral operados fuera del sistema de educación oficial, a menudo por los ministerios del trabajo o del empleo. Dichos programas frecuentemente no están cubiertos por las estadísticas educacionales nacionales. Sin embargo, otros programas de carácter similar, que atienden a tipos de alumnos similares, están siendo operados por las autoridades educacionales en otros países y, por lo tanto, probablemente se reflejen en las cifras relativas a los gastos de educación. Este problema es muy importante en América Latina, donde un número de países cuentan con programas de capacitación a los jóvenes que normalmente no son tratados como parte de la educación para efectos estadísticos. De acuerdo con la definición de la OCDE, los desembolsos para dichos programas debieran ser incluidos en las cifras que los países informan a los organismos internacionales.

La educación continua, “informal”, para adultos o “fuera de la escuela”. La distinción entre programas educacionales regulares o “centrales” y las actividades caracterizadas en diversa forma como educación continua, informal, para adultos o “fuera de la escuela” es vaga y está sujeta a diversas interpretaciones nacionales. Los diversos programas que caen en estas categorías algunas veces son ofrecidos por instituciones regulares de educación secundaria y post-secundaria, algunas veces por sistemas educacionales para adultos separados y algunas veces por organismos públicos u organizaciones privadas

locales. El tratamiento estadístico que se da a dichos programas ha sido errático; algunos países los cubren en la misma medida que los programas regulares, algunos los cubren en parte y otros los excluyen completamente. La posición actual de la OCDE en esta materia, según se refleja en las instrucciones UOE, es que los programas para adultos y otros programas de este tipo deben ser incluidos en la medida en que cubren materias similares a aquellas cubiertas en la educación “central”, en tanto que los programas de carácter principalmente recreativo o de cultura general debieran ser excluidos. No queda claro si los aspectos relativos a la educación para adultos llegarán a tener una importancia comparable en América Latina, pero ciertamente el tema merece atención como parte del esfuerzo por mejorar las estadísticas relativas a los gastos (y otras).

Problemas de cobertura incongruente de las instituciones educativas y las fuentes de fondos

Dos problemas interrelacionados que afectan de manera significativa a las comparaciones de los gastos a nivel internacional son la cobertura incompleta de las instituciones educativas y la cobertura incompleta de las fuentes de fondos para educación. La dificultad principal en cada caso es que en muchos países no se han considerado debidamente los aspectos privados del financiamiento de la educación. Es verdad que existen vacíos en la cobertura de las instituciones públicas y de las fuentes de financiamiento público, pero éstos son menores en comparación con las omisiones con respecto al área privada.

Cobertura de las instituciones. Muchos sistemas nacionales de estadísticas financieras no cubren al menos algunos tipos de instituciones privadas y algunos sistemas nacionales no cubren las instituciones privadas en absoluto. Como aprendimos en la OCDE, una distinción principal a este respecto es la que debe hacerse entre las instituciones privadas *dependientes del gobierno*, que dependen en gran medida - algunas veces en su totalidad - de fondos públicos y las instituciones privadas *independientes*, que reciben escaso o ningún dinero público. Los gastos de las primeras generalmente se encuentran incluidos en las estadísticas oficiales (si bien los fondos que reciben de fuentes privadas pudieran no estar contabilizados), en tanto que a menudo los gastos de las últimas no están incluidos.

Entre las instituciones públicas, aquéllas que se omiten con mayor frecuencia de las estadísticas financieras educativas nacionales son aquéllas que pertenecen a organismos no educativos, tales como los ministerios del trabajo, empleo, salud, agricultura y defensa o de autoridades subnacionales activas en campos similares. En los casos en que aquellas instituciones tienen matriculado un número considerable de alumnos, los vacíos en la cobertura pueden tener como consecuencia la omisión de cantidades significativas del gasto educativo. Además, los gastos de algunas escuelas primarias y secundarias públicas operadas a nivel local algunas veces no son contabilizados debido a limitaciones estadísticas, es decir, los sistemas de recolección de datos de los países involucrados no están desarrollados lo suficientemente como para proporcionar una cobertura completa de las finanzas a nivel local.

Cobertura de los fondos provenientes de fuentes privadas. La contabilización incompleta o la no contabilización de los desembolsos para educación por parte de las familias y otras entidades privadas constituye uno de los principales obstáculos para lograr comparaciones válidas a nivel internacional. Los efectos de dicha no inclusión en la contabilización sobre las comparaciones al interior de la OCDE se han visto limitados por el hecho de que las escuelas privadas europeas son financiadas principalmente con fondos públicos. (Sin embargo, los gastos de países como el Reino Unido han sido omitidos ampliamente debido a que no se ha incluido el gasto privado en las estadísticas nacionales.) Sin embargo, debido a que en algunos países latinoamericanos un gran número de alumnos asisten a escuelas privadas con financiamiento privado, la carencia de datos suficientes relativos a los fondos privados y a las instituciones privadas puede ser un problema mucho más serio en el entorno latinoamericano que lo que ha sido para la OCDE.

Para ver de qué manera se interrelacionan los problemas de cobertura de las instituciones privadas y la cobertura de los fondos provenientes de fuentes privadas consideraremos el siguiente diagrama, en el cual los gastos están clasificados en forma cruzada según los subsidios institucionales (públicos o privados) y las fuentes de fondos (también públicas o privadas), entregando cuatro categorías de gastos de educación.

| | Instituciones educacionales públicas | Instituciones educacionales privadas |
|--|---|--|
| Fondos provenientes de fuentes públicas | A Fondos públicos para instituciones públicas: Normalmente cubiertos (no siempre completamente) por las estadísticas nacionales | B Fondos públicos para instituciones privadas: Usualmente cubiertos; no siempre separables de A |
| Fondos provenientes de fuentes privadas | C Fondos privados para instituciones públicas: Algunas veces cubiertos, algunas veces cubiertos parcialmente, algunas veces faltantes | D Fondos privados para instituciones privadas: Frecuentemente no cubiertos por las estadísticas nacionales |

- La Categoría A, *fondos públicos para las instituciones educacionales públicas*, casi siempre está cubierta - y a veces es el único tipo de gasto cubierto - por los datos estadísticos financieros educacionales nacionales. Las cantidades de gasto pertinentes pueden ser extraídas generalmente de los documentos de presupuesto gubernamental.
- La Categoría B, *fondos públicos para las instituciones privadas*, también está usualmente cubierta en el sentido de que los pagos gubernamentales a o en nombre de las instituciones privadas se incluyen en los presupuestos gubernamentales. Sin embargo, puede ser difícil separar dichos fondos de los desembolsos públicos para las instituciones públicas y pueden no ser fáciles de desglosar por nivel o tipo de educación
- La Categoría C, *fondos privados para las instituciones públicas*, puede estar o no estar cubierta por las cifras de gastos nacionales, dependiendo de las prácticas contables del país en cuestión. En algunos países, las matrículas y otros pagos privados se clasifican como ingresos de fuente propia de las instituciones públicas y se contabilizan junto con otras formas de ingresos. En otros países, se los trata como fondos extra-presupuestarios y puede que no se los contabilice del todo.
- Finalmente, la Categoría D, *fondos privados para las instituciones privadas*, es la categoría menos probable de ser incluida en las estadísticas nacionales. Muchos países no tienen mecanismos para

recolectar datos relativos a dichos fondos. En los países en que son pocos los alumnos que asisten a escuelas privados o en los cuales las escuelas privadas son financiadas principalmente a través de fondos públicos, las consecuencias son mínimas; sin embargo, en los países en los cuales las escuelas privadas con financiamiento privado cumplen una función importante, este vacío en los datos financieros dificulta seriamente las comparaciones internacionales.

Implicaciones para América Latina. La carencia de datos relativos a los aspectos privados del financiamiento educacional podría convertirse en el mayor impedimento para validar las comparaciones de los gastos en los países del Mercosur y otros países de América Latina. En países como Chile y Colombia, amplios porcentajes de los alumnos de educación primaria, secundaria y superior están matriculados en instituciones privadas que dependen en gran medida de las matrículas y de otros fondos privados. Las comparaciones de los gastos en aquellos países que no toman en cuenta los fondos privados no serían significativas. Para ilustrar, podemos decir que Colombia informa que gasta el 3,9% del PIB en educación, una cifra similar a la informada por otros países latinoamericanos, pero muy inferior al 6,1% del PIB gastado, en promedio, por los países miembros de la OCDE. Sin embargo, en las cifras de Colombia no se encuentran incluidos los fondos privados. Si consideramos que aproximadamente un tercio de los alumnos de Colombia asisten a escuelas privadas con financiamiento privado, parece pro-

bable que la inclusión del gasto privado elevaría el porcentaje del PIB de Colombia a alrededor del 6%, o esencialmente la misma cifra que la del mundo desarrollado. La participación privada en el gasto de educación en Chile puede incluso ser mayor, del orden del 40%. Las comparaciones del gasto total o del gasto por alumno que excluyen estos grandes aportes privados no pueden ser válidas. Evidentemente, llenar los vacíos en los datos relativos al gasto privado tendrá que ser una de las tareas de mayor prioridad en el desarrollo de un conjunto de indicadores financieros educacionales para el Mercosur.

Problemas relativos a las funciones, servicios y elementos de costo educacional particulares

El hecho de que un sector educacional particular esté cubierto por las estadísticas financieras educacionales de un país no implica necesariamente que todos los tipos de gastos para dicho sector están siendo tomados en cuenta. Muchos problemas en la comparación de los gastos entre los países se derivan no del hecho de que se omitan sectores completos o clases de instituciones completas, sino del hecho de que los desembolsos para funciones, servicios o elementos de costo particulares no están cubiertos en forma congruente. Estos problemas generalmente no se refieren a los aspectos “básicos” de la educación. No existe desacuerdo en el hecho de que la función docente básica y aquellas funciones relacionadas estrechamente como la administración de las escuelas y el mantenimiento de los edificios escolares deben estar reflejados en las estadísticas de los gastos. Asimismo, nadie argumentaría que aquellos elementos de costo básicos como los sueldos de los profesores, las compras de material pedagógico y los desembolsos para la construcción y el equipamiento de los edificios escolares no debieran estar incluidos en las cuentas educacionales. Sin embargo, este acuerdo no siempre se extiende a los componentes menos centrales del gasto educacional. En el trabajo de la OCDE, encontramos disparidades significativas entre los países en la cobertura del gasto para las funciones de apoyo, los servicios auxiliares para los alumnos y las porciones no salariales de la remuneración del personal, como asimismo ciertas partidas peculiares a la educación post-secundaria. También es posible detectar diferencias de cobertura similares entre los países latinoamericanos cuando se exa-

minan en detalle las estadísticas relativas a cada país.

Gastos para las funciones de apoyo. Los gastos por concepto de la administración educacional, el mantenimiento de los edificios y otras funciones de apoyo a menudo son contabilizados en forma incompleta en los casos que dichas funciones son llevadas a cabo por las municipalidades u otros gobiernos locales con propósitos generales. Por ejemplo, los trabajadores municipales que limpian y mantienen el edificio local pueden limpiar y mantener también otros edificios del gobierno local. Los salarios de estas personas pueden contabilizarse en la partida de trabajos públicos generales en el presupuesto municipal en lugar de como gastos para educación. En dichos casos, algunos elementos de los costos educacionales “desaparecen” de las cuentas educacionales y el gasto de educación se ve, por consiguiente, reflejado en forma incompleta.

Gastos para los servicios auxiliares. Entre los servicios auxiliares se incluyen cosas tales como los servicios de salud y psicológicos para los alumnos, el transporte de los alumnos hacia y desde el colegio, la entrega de alimentación en las escuelas y, algunas veces, la entrega de habitación para los alumnos. El hecho de que estos servicios estén reflejados en las estadísticas de gastos educacionales depende, a menudo, de la persona responsable de proporcionarlos. Si son las autoridades educacionales quienes los proporcionan, es muy probable que los costos sean contabilizados como gastos de educación; si son entregados por un organismo diferente (por ejemplo, las autoridades de salud locales, en el caso de los servicios de salud para los alumnos), es muy probable que se los omita. Un factor que complica este aspecto es que ciertos servicios auxiliares frecuentemente son financiados en su totalidad o en parte mediante tarifas que se cobran a los estudiantes o a sus familias. Cuando esto ocurre, encontramos que las cifras de gastos de algunos países reflejan el gasto total por el servicio en cuestión, en tanto que las cifras de otros países reflejan solamente el gasto neto de las tarifas. Estas disparidades se traducen en errores en las comparaciones del gasto entre los países.

Componentes no salariales de la remuneración del personal. Entre los componentes no salariales de la remuneración, se incluyen los gastos por concepto de los planes de jubilación (pensiones) y otros

beneficios complementarios, tales como los seguros de salud y los bonos de cesantía. En el trabajo de la OCDE descubrimos que algunos países omitían los costos de las pensiones de sus cifras de gastos educacionales, en tanto que otros países que incluían dichos costos algunas veces los contabilizaban en forma incongruente. Los montos desembolsados por concepto de pensiones son suficientemente considerables como para que estas discrepancias falsearan considerablemente las comparaciones de los gastos en algunos casos. Asimismo, los desembolsos por concepto de atención de salud y otros beneficios complementarios se reflejan en las cifras de gasto en algunos países, pero no en otros y dichos desembolsos no siempre se miden en forma congruente.

Partidas específicas a la educación superior.

Algunos problemas relativos al alcance adecuado de los datos estadísticos sobre gastos de educación dicen relación específicamente con la educación superior, especialmente de nivel universitario. Sin entrar en mayores detalles, resumiré tres de estos problemas, cada uno de los cuales fue lo suficientemente importante como para distorsionar gravemente las comparaciones del gasto para la educación superior entre algunos países de la OCDE.

- *Gastos para investigación universitaria.* Los países de la OCDE estuvieron en desacuerdo y siguen estando en desacuerdo en lo que respecta a si los desembolsos para investigación universitaria debieran ser incluidos o excluidos en los gastos para educación superior. Debido a que los gastos de investigación pueden representar grandes fracciones - equivalentes al 20 o 30 por ciento o más - del gasto universitario total, las prácticas nacionales incongruentes a este respecto distorsionan seriamente las comparaciones internacionales. Una multiplicidad de problemas conceptuales y técnicos han impedido los esfuerzos por cuantificar y comparar los componentes relativos a la investigación de los gastos de los diferentes países.
- *Gastos para los hospitales universitarios.* La inclusión de los gastos para los hospitales afiliados a las universidades hicieron incompatibles las cifras de gastos para la educación superior de algunos países con aquéllas de los países que excluían dichos costos. Afortunadamente, la mayoría de

los países actualmente cumplen con la estipulación UOE que establece que dichos costos no debieran ser contabilizados como gastos educacionales.

- *Asistencia financiera y subsidios por concepto de los gastos de subsistencia de los alumnos.* Las estadísticas de gastos de la OCDE inicialmente fracasaron en su objetivo de distinguir entre los gastos para las instituciones superiores y los subsidios para los gastos de subsistencia de los alumnos de las instituciones superiores. Algunos países mezclaban ambos gastos, en tanto que otros países no contabilizaban los subsidios. Por lo tanto, las cifras de gastos resultantes eran engañosas y difíciles de interpretar. La OCDE ha eliminado gran parte del problema haciendo una clara distinción en los cuadros de recolección de datos UOE entre ambas formas de gasto. Sin embargo, algunos problemas relativos al tratamiento de la asistencia financiera a los estudiantes aún quedan por ser resueltos - por ejemplo, cómo se debieran separar los subsidios para matrículas de los subsidios para gastos de subsistencia y cómo debieran contabilizarse los préstamos a los alumnos y diversos tipos de subsidios indirectos - y continúan interfiriendo con las comparaciones de los gastos.

Por lo menos algunos de estos problemas posiblemente serán enfrentados en América Latina también y habrá que tomar medidas para eliminar o, por lo menos, minimizar los efectos adversos sobre las comparaciones del gasto para la educación superior universitaria y no universitaria.

Problemas en la clasificación de los gastos por nivel de educación

Un problema muy importante que afecta a todas las comparaciones internacionales de los gastos educacionales con excepción de las más generales es que las definiciones de los niveles de educación no están completamente normalizadas entre los diferentes países. Esta dificultad ha pasado a ser conocida como el “problema CINE”, debido a que refleja parcialmente las deficiencias de la taxonomía CINE, la Clasificación Internacional Normalizada de Educación (en inglés, International Standard Classification of Education), en la cual se supone que está basada la

clasificación de la OCDE/UOE de los programas educacionales por nivel. Debido a que los niveles CINE solamente han sido definidos en forma general y vaga (“flexible”), cada país ha tenido la libertad, en esencia, de definirlos por sí mismo. Por lo tanto, los diferentes países han aplicado las denominaciones aparentemente normalizadas de “primario”, “de nivel inferior de la educación secundaria” y “de nivel superior de la educación secundaria” a programas que algunas veces difieren en su duración en más de un factor de dos y que, como resultado, no pueden ser comparados en forma válida. En el trabajo de la OCDE, encontramos que estas incongruencias obstaculizan las comparaciones del gasto total o del gasto relativo al PIB y distorsionan las comparaciones del gasto por estudiante para los niveles constituyentes de la educación primaria-secundaria. Otros problemas de definición han hecho difusa la frontera entre la educación secundaria-superior y han hecho difícil distinguir en forma congruente entre los diferentes subniveles de la educación superior.

Actualmente se encuentra pendiente en la Unesco una propuesta en favor de una revisión más profunda de la CINE. En otras ocasiones, he sostenido que los cambios propuestos probablemente mejorarán la comparabilidad internacional en algunos aspectos, pero podrían también introducir nuevos problemas de comparabilidad, especialmente en el nivel post-secundario (Barro, 1997). El efecto neto se manifestará sólo a medida que la nueva taxonomía vaya siendo implementada por los países.

¿Qué problemas de clasificación por nivel encontrará el Mercosur probablemente? En base a algunas recopilaciones de datos descriptivos existentes (McMeekin, 1997; UNESCO, 1996), puedo ofrecer las siguientes observaciones preliminares y tentativas:

- La duración combinada de la educación primaria y secundaria (sin contabilizar ningún tipo de educación preescolar) parece ser de 12 años en todos los países del Mercosur con excepción de Brasil, donde corresponde a 11 años. Por lo tanto, la educación primaria-secundaria puede considerarse una categoría relativamente normalizada.
- Es posible identificar para cada país una categoría de educación básica, algunas veces constitui-

da por dos o tres etapas institucionales definidas a nivel nacional, que corresponden a la combinación de los niveles primario y el nivel inferior de la educación secundaria en la CINE, y con una duración de ya sea 8 años (Brasil, Chile) o 9 años (Argentina, Paraguay, Uruguay). Esta sería una categoría adecuada para las comparaciones internacionales.

- Sería más difícil comparar los países del Mercosur con respecto a los montos gastados por concepto de las categorías normalizadas CINE/UOE de educación primaria, nivel inferior de secundaria y nivel superior de secundaria. La distinción entre educación primaria y secundaria parece ser menos significativa en el Mercosur (y en América Latina en general) que entre la educación básica y la educación media (que parece ser equivalente al nivel superior de educación secundaria). Si bien Argentina, Paraguay y Uruguay tienen niveles que pueden ser equiparados directamente con los de la CINE (ciclos de 6-3-3 o 3-3-3-3 años), no ocurre lo mismo en Chile y Brasil. Esto implica, entre otras cosas, que pudiera ser necesario en algunos casos definir niveles artificiales, no correspondientes exactamente a las etapas institucionales nacionales, para efectos de una comparación internacional.
- En el nivel de post-secundaria, cada país parece ofrecer algunos programas cortos, usualmente de 2 a 3 años de duración, que pueden equipararse a la categoría superior no universitaria de la CINE (o cualquiera sea el nombre que se dé a la categoría que la suceda en la CINE revisada). Sin embargo, si dichos programas son realmente comparables entre los diferentes países y si la distinción entre programas cortos y largos o universitarios y no universitarios es congruente entre los diferentes países son asuntos que tendrían que ser investigados.
- Cada país del Mercosur cuenta con programas universitarios iniciales conducentes al grado de licenciatura, pero la duración de estos programas varía tanto entre los diferentes países como entre las diferentes áreas de estudio al interior de cada país. Los problemas de equivalencia de los programas entre los diferentes países tendrían que ser explorados. La versión revisada de la CINE

propuesta incluye una clasificación cruzada según la duración del programa que sería útil en el contexto del Mercosur.

- Algunos países del Mercosur ofrecen programas de post-grado conducentes al grado de magíster (Chile: magíster; Brasil: maestrado), que pueden ser seguidos por un programa conducente al doctorado. En los demás países, el estudio para el doctorado viene directamente a continuación de la licenciatura; no existe una calificación de post-grado de menor nivel correspondiente al grado de magíster. Lo que no queda claro, aun en la CINE revisada, es de qué manera estas diferencias estructurales serían tomadas en cuenta en las comparaciones internacionales.

Un tema final relativo a la clasificación por nivel es que la comparabilidad disminuye cuando, y en la medida que, los países informan los gastos como “no asignados por nivel”. La OCDE ha desalentado esta práctica, solicitando a los países que en lugar de ello asignen gastos administrativos y generales parejos a los niveles de educación específicos. Al parecer, las categorías de gastos normales de por lo menos algunos países latinoamericanos tendrían que ser alteradas y algunos gastos tendrían que ser prorrateados entre los niveles, con el fin de eliminar o reducir considerablemente la categoría de gastos “no asignados”.

Problemas en la clasificación de los gastos por fuente de recursos

Antes del desarrollo del instrumento UOE y en ausencia de una estructura de contabilidad internacional bien definida, los países utilizaban métodos dispares y algunas veces idiosincrásicos para establecer las diferencias entre los fondos provenientes de fuentes públicas y aquéllos provenientes de fuentes privadas y para calcular las porciones nacional, regional y local de los gastos iniciales y finales. Los vacíos en la cobertura de los gastos de las familias y otros gastos privados agravaban el problema. La OCDE no pudo presentar indicadores coherentes de las fuentes de fondos para la educación sino hasta la tercera edición (1995) de *Education at a Glance*.

La clave para mejorar las estadísticas relativas a las fuentes de recursos fue la inclusión en los formularios UOE de distinciones entre (1) los gastos di-

rectos para las instituciones educacionales, (2) los pagos de transferencias intergubernamentales (subvenciones) y (3) las transferencias a los alumnos o las familias. Dados estos desgloses, es posible calcular los montos de dinero para educación generados por y, en último término, gastados por cada fuente de financiamiento pública y privada. Entre los problemas restantes en esta área, uno posiblemente importante para el Mercosur es que aún no se ha diseñado ningún método satisfactorio para representar el rol de las transferencias intergubernamentales para propósitos generales (en oposición a las específicas para educación) en las finanzas educacionales.

Queda por determinar si les será difícil a los países del Mercosur presentar los desgloses de gastos necesarios. Un posible factor facilitador es que la estructura de contabilidad UOE es similar a aquélla utilizada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) para recolectar datos relativos a las finanzas gubernamentales, una estructura con la cual muchos países ya deben estar familiarizados.

Problemas en la clasificación de los gastos según el uso de los fondos

Para responder preguntas acerca de la manera en que se utilizan los fondos para educación, la OCDE ha pedido a los países, en primer lugar, que distingan entre los gastos ordinarios y los gastos de capital y, en segundo lugar, que hagan un desglose de los gastos ordinarios en los montos empleados para categorías de personal y otros recursos específicos. La distinción entre los gastos ordinarios y de capital generalmente no ha constituido un problema, a pesar de que unos cuantos países con métodos inusuales de financiamiento de los edificios escolares se han visto en dificultades para entregar datos adecuados. Sin embargo, ha sido difícil para la OCDE reunir datos comparables a nivel internacional relativos a la composición del gasto por categoría de recursos.

Si bien la distinción entre los gastos para personal y los gastos para otros recursos parece clara, en la práctica no es así. La existencia de diferencias en la cobertura de las funciones auxiliares y de apoyo, y de métodos dispares de contabilización de los servicios contratados han obstaculizado las comparaciones de las proporciones del gasto total destinadas a personal. Además, debido a que algunos países

definen el “personal docente” de manera más amplia que otros, la OCDE no ha podido reunir datos estadísticos congruentes con respecto a las proporciones de la remuneración total del personal destinada al personal docente, al personal administrativo y otros profesionales, y al personal de apoyo. Se puede esperar encontrar problemas de definición y problemas técnicos similares en las estadísticas latinoamericanas.

Número de alumnos matriculados, paridad del poder adquisitivo (PPP) y gasto por alumno

Además de las estadísticas relativas a los gastos, se requieren datos con respecto a variables no relacionadas con el gasto tales como el PIB, la población y el número de alumnos para calcular los indicadores de gasto de la OCDE. En particular, dos partidas esenciales para las comparaciones del gasto por alumno son (1) los datos estadísticos relativos a la matrícula equivalente a jornada completa (FTE) y (2) los tipos de cambio basados en la paridad del poder adquisitivo (PPP) necesarias para convertir las cifras de gastos nacionales a su equivalente en dólares norteamericanos.

En el trabajo de la OCDE, descubrimos que la medición incongruente del número de alumnos FTE distorsionaba las comparaciones del gasto por alumno en diferentes niveles de la educación, pero de manera más significativa en el nivel de la educación superior. El problema es que algunos países no reconocen el concepto de “alumno universitario de jornada parcial”. Debido a que contabilizan a todos los alumnos como alumnos de jornada completa, si bien muchos realmente participan en un nivel bajo, sus cifras relativas al gasto por alumno son engañosamente bajas en comparación con aquéllas de los países que consideran la calidad de alumno de jornada parcial. Se requieren mediciones congruentes del número de alumnos FTE para que las comparaciones del gasto por alumno sean válidas.

A pesar de que los países latinoamericanos traducen algunas veces sus niveles de gasto de educación en dólares norteamericanos aplicando tipos de cambio de mercado corrientes, este enfoque no entrega comparaciones internacionales satisfactorias. La razón es que los tipos de cambio de mercado reflejan muchos factores que no están relacionados con el

poder adquisitivo relativo de las monedas en cuestión, como las tasas de interés, las políticas cambiarias, la estabilidad económica y otros aspectos similares. Para reflejar los poderes adquisitivos relativos de las diferentes monedas de manera más precisa, los organismos internacionales están utilizando cada vez más los tipos de cambio basados en la paridad del poder adquisitivo (PPP) para comparar variables económicas básicas como el PIB total y per cápita. La OCDE utiliza los mismos factores PPP para comparar el gasto de educación por alumno y será importante que los países del Mercosur y otros países latinoamericanos hagan lo mismo.

Para ilustrar la importancia del uso de los tipos de cambio PPP, el tipo de cambio de mercado oficial para Chile en 1995 fue de 396 pesos por dólar norteamericano, pero el tipo de cambio PPP (según lo informado por el Banco Mundial) sólo fue de 170 pesos por dólar. Por lo tanto, el gasto por alumno en Chile expresado en dólares norteamericanos habría aparecido como 2,3 veces mayor de acuerdo con la conversión PPP que de acuerdo con una conversión basada en el tipo de cambio de mercado estándar. El cambio a la utilización de los tipos PPP tendrá efectos similarmente importantes sobre las cifras de gasto por alumno de muchos países latinoamericanos.

MEDIDAS TENDIENTES AL DESARROLLO DE INDICADORES FINANCIEROS PARA EL MERCOSUR

Supongamos que el Mercosur decide proceder al desarrollo de indicadores educacionales dentro del marco general de la OCDE/UOE y, como parte importante del esfuerzo, elaborar un conjunto de indicadores de las finanzas educacionales. ¿Qué medidas tendrían que tomar los países miembros en particular y el Mercosur como organización para cumplir la misión? En particular, ¿qué tendrían que hacer para abordar los tipos de problemas de comparabilidad analizados en este documento? A continuación, ofreceré algunas sugerencias tentativas respecto a estas materias. Si bien algunos de estos comentarios son aplicables a los indicadores educacionales en general, daré énfasis a los aspectos específicos a las comparaciones de las finanzas educacionales.

Una cosa clara es que no habría ninguna razón

para que los países del Mercosur (como tampoco ningún otro grupo de países no pertenecientes a la OCDE) reprodujeran el proceso de desarrollo de indicadores de la OCDE. El proyecto OCDE/INES se vio obligado por las circunstancias a trabajar simultáneamente en el diseño del sistema de indicadores y en el mejoramiento de las presentaciones de datos de cada uno de los países, tareas que generalmente se abordarían de manera secuencial. El sistema actual evolucionó pasando por múltiples ciclos de recolección de datos, preparación de los indicadores, evaluación y revisión. En retrospectiva, es posible ver que la interacción y la tensión entre los esfuerzos de diseño e implementación fueron cruciales para el proceso. Este entregó un sistema de indicadores bien fundamentados en la realidad y aseguró que quienes entregaron los datos de cada uno de los países estuvieran cabalmente involucrados y familiarizados con los resultados. El hecho de que el proceso haya sido exitoso da testimonio del liderazgo de Norberto Bottani, director del proyecto INES desde 1988 a 1995, quien creó el marco organizacional y diseñó el estilo de trabajo participativo e interactivo que condujo al éxito del proyecto.

Sin embargo, la situación actual es diferente de aquella vigente al momento en que la OCDE comenzó su trabajo. Hoy día, existe un sistema de indicadores internacionales establecido y probado. Se encuentra en marcha el cuarto ciclo anual de recolección de datos basado en los cuadros de datos financieros UOE. Quienes entregan los datos disponen de definiciones e instrucciones detalladas, cosa que no existía cuando la OCDE elaboró sus dos primeros informes de indicadores. La OCDE cuenta con un sistema de manejo de datos sofisticado. Además, se ha demostrado que el sistema OCDE/UOE puede ser adoptado e implementado por países fuera del círculo de los diseñadores originales. Diversos países europeos, Corea del Sur y un país latinoamericano, México, participan actualmente en las recolecciones anuales de datos UOE y se encuentran representados en los indicadores publicados. En resumen, se encuentra disponible para el Mercosur y otros países latinoamericanos un fundamento técnico sólido y un importante conjunto de experiencias en la implementación que son posibles de ser aprovechados por los países en el desarrollo de sus propias comparaciones internacionales de la educación.

Si nos centramos en los aspectos esenciales del desarrollo de los indicadores, se hace evidente que el Mercosur tendrá que abordar el trabajo en cuatro áreas con el fin de establecer comparaciones internacionales de las finanzas educacionales que sean técnicamente sólidas y relevantes en el área de las políticas. En primer lugar, tendrá que definir el producto deseado: qué indicadores y datos estadísticos financieros se incluirían. En segundo lugar, tendrá que evaluar los datos estadísticos relativos a las finanzas educacionales existentes en cada país. En tercer lugar, tendrá que realizar las acciones necesarias o inducir a los países a que realicen las acciones necesarias para resolver los problemas de calidad y comparabilidad de los datos. En cuarto lugar, tendrá que elaborar los indicadores financieros y analizar los resultados. Considero cada una de estas tareas en forma secuencial, a continuación de lo cual entrego un breve comentario acerca de algunas materias organizacionales y de procedimientos. No abordaré los aspectos operacionales relativos a la manera en que el Mercosur recolectaría, procesaría y manejaría los datos en parte debido a limitaciones de espacio y en parte debido a que, al parecer, se utilizarían en forma más o menos intacta los procedimientos de la OCDE.

Definición del producto deseado

Una importante tarea inicial es identificar los tipos de comparaciones financieras educacionales que los países del Mercosur consideraron interesantes, útiles y de alta prioridad y, por lo tanto, definir tanto el conjunto de indicadores deseados como los requisitos de datos necesarios. Entre las consideraciones pertinentes se encuentran las siguientes.

En primer lugar, deben establecerse distinciones entre los objetivos de corto y largo plazo. A este respecto son importantes las consideraciones de la factibilidad técnica y disponibilidad de los recursos necesarios para mejorar las estadísticas financieras. Por ejemplo, los indicadores relativos a los sectores básicos de la educación indudablemente pueden ser elaborados de manera más rápida y fácil que los indicadores que representan los sectores más periféricos.

En segundo lugar, el alcance apropiado de los datos estadísticos financieros del Mercosur depende

de si las comparaciones se harán sólo entre los países del Mercosur o también entre los países del Mercosur y los países miembros de la OCDE. Por ejemplo, la decisión de comparar los porcentajes del PIB destinados a educación por el Mercosur y los países de la OCDE convertiría la estimación de los componentes privados del gasto educacional en una tarea de alta prioridad.

En tercer lugar, debe considerarse la conveniencia de extender o modificar los indicadores de la OCDE y los datos estadísticos UOE de manera tal de abordar aspectos de interés especial para el Mercosur (o para América Latina). Anteriormente se mencionaron diversas extensiones posibles. Cada una de ellas requeriría adiciones a los formularios de recolección de datos UOE (consistentes principalmente en desgloses más detallados de las categorías de gastos) como a si mismo el desarrollo de los nuevos indicadores.

En cuarto lugar, la relación entre los indicadores de la OCDE y los datos estadísticos UOE constituye una consideración importante al momento de decidir qué indicadores y datos estadísticos se elaborarán. En general, las partidas de datos financieros particulares no están asociadas exclusivamente a indicadores particulares; por el contrario, los cuadros financieros UOE reflejan un sistema de cuentas coherente que requiere ser desarrollado como un todo. En consecuencia, la decisión de no considerar un indicador en particular no reduciría necesariamente el trabajo de recolección de datos.⁴ Por el contrario, una vez que se haya reunido el conjunto total de datos estadísticos UOE para cada país, el Mercosur podrá construir una amplia serie de indicadores de gastos, no limitada al subconjunto que la OCDE escoja publicar en cualquier año en particular.

Evaluación de los datos financieros educacionales nacionales existentes

Antes de abocarse al mejoramiento de los datos estadísticos financieros educacionales, el Mercosur tendría que evaluar los datos estadísticos financie-

ros con que cuenta cada país en la actualidad. Los objetivos de estas evaluaciones de cada país serían: (1) determinar de qué manera varía el alcance, contenido y organización de los datos estadísticos financieros entre los países del Mercosur y en qué medida se desvían las estadísticas de cada país de las especificaciones UOE; (2) para cada país, identificar las partidas de gasto faltantes y los problemas específicos de medición o clasificación y (3) identificar las opciones para el mejoramiento. La discusión de los problemas de comparabilidad anteriormente en este documento proporciona una descripción de los puntos claves a considerar. Para recapitular, habría que determinar lo siguiente para cada país:

- cuán ampliamente define el país las fronteras de la educación para efectos estadísticos;
- qué categorías de instituciones educacionales públicas y privadas están y no están cubiertas por las estadísticas financieras existentes;
- si todas las fuentes públicas y privadas de fondos para educación están tomadas en cuenta;
- si todas las funciones servicios y elementos de costo relacionados con la educación y reconocidos están cubiertos y si se incluye cualquier partida inapropiada;
- si las definiciones del país de los niveles y tipos de educación corresponden a aquéllos de la OCDE;
- de qué manera clasifica el país los fondos para educación según fuente inicial y final;
- de qué manera diferencia el país entre los gastos ordinarios y de capital y entre las diferentes categorías de gastos ordinarios;
- de qué manera mide el país el número de alumnos y otras variables no financieras necesarias para elaborar indicadores financieros educacionales.

Evidentemente, éstos son sólo los aspectos principales. En la práctica, se aplicaría un protocolo más detallado o un “menú” de preguntas más detallado a cada país. Con respecto a los posibles mejoramientos, podría ser conveniente considerar aspectos tales

⁴ Existen algunas excepciones. Por ejemplo, si no se tuviera interés en comparar los países con respecto a los usos de los fondos (las proporciones destinadas al personal docente, otro personal, etc.), no habría necesidad de que los países entregaran desgloses de los gastos por categoría de recursos.

como el contenido de las cuentas financieras municipales e institucionales, la posibilidad de obtener datos financieros de fuentes no tradicionales y la existencia de datos de encuestas a las familias a partir de los cuales se pudieran estimar los gastos privados. El Estudio Internacional de Comparabilidad de los Gastos anteriormente mencionado entrega un prototipo de este tipo de encuesta.

Acciones para mejorar la calidad y comparabilidad de los datos

Antes de comentar acerca de lo que un país puede hacer para mejorar la calidad y la comparabilidad internacional de sus datos estadísticos relativos a los gastos, quisiera detenerme para aclarar el propósito de dicha actividad. El objetivo no es necesariamente alterar o reemplazar los datos estadísticos financieros educativos internos propios de un determinado país. Dichos datos normalmente reflejan las estructuras institucionales nacionales y las preocupaciones en cuanto a políticas a nivel nacional y puede ser necesario que los países las mantengan más o menos en su forma actual. Por el contrario, la intención es utilizar los datos estadísticos nacionales existentes, mejorados y transformados como sea necesario, para elaborar el conjunto de datos estadísticos separados y tal vez considerablemente diferentes que se requiere para las comparaciones con otros países.

La experiencia de la OCDE ha demostrado, sin embargo, que el proceso de preparar datos estadísticos de acuerdo con especificaciones internacionales algunas veces ayuda a un país a mejorar sus estadísticas internas también; de hecho, éste puede ser un motivo para que un país participe en esta tarea. Por ejemplo, México se unió al proyecto de indicadores de la OCDE hace unos cuantos años con el objetivo explícito de aprovechar la metodología de la OCDE para perfeccionar sus propios datos estadísticos e indicadores internos. En dichos casos, los beneficios fluyen en dos direcciones: la participación en el trabajo internacional conduce a mejores datos estadísticos a nivel nacional, los que, a la vez, dejan al país en mejores condiciones de preparar mejores datos para los organismos internacionales.

Es posible resumir en pocas palabras las relativamente pocas soluciones genéricas a los principales tipos de problemas de comparabilidad. Basta con

considerar las medidas que puede tomar un país para llenar los vacíos en la cobertura de sus datos estadísticos de los gastos. Básicamente, hay sólo tres posibilidades principales:

Incorporación de los datos existentes pero no utilizados. Numerosos países de la OCDE fueron capaces de llenar los vacíos en sus cifras de gastos mediante la incorporación de datos existentes relativos al gasto que no habían sido considerados hasta ese momento en las estadísticas financieras educativas oficiales. Tales datos se derivan a menudo de organismos no educativos. Por ejemplo, es posible utilizar datos provenientes de ministerios del trabajo o del empleo para llenar los vacíos en la cobertura de los gastos para la capacitación vocacional; datos provenientes de ministerios de salud o bienestar (o de organismos estatales) para llenar los vacíos en la cobertura de los gastos por concepto de educación preescolar; y datos provenientes de ministerios de economía o de otros organismos de seguridad social para representar los gastos por concepto de pensiones y otros beneficios para grupos marginales que de otro modo no estarían contabilizados. Los datos provenientes de organizaciones privadas también pueden ser de gran utilidad. Por ejemplo, una asociación de escuelas privadas o una asociación de universidades podrían estar en condiciones de aportar datos relativos a las instituciones no cubiertas por las estadísticas gubernamentales.

Confiabilidad de las estimaciones de los gastos. En varios casos importantes, en particular cuando dicen relación con los gastos por parte de las familias y las finanzas de las instituciones privadas, la estimación es el único método que puede arrojar resultados de utilidad dentro de un lapso de tiempo razonable. Las estimaciones pueden derivarse de diversas fuentes de datos y por medio de una variedad de técnicas. A modo de ejemplo, la estimación de los gastos de las escuelas primarias y secundarias privadas podría estar basada en (a) encuestas muestrales efectuadas a las instituciones, (b) encuestas muestrales a familias, (c) estudios de costo de instituciones “representativas” o (d) datos acerca del número de profesores o alumnos, en combinación con los datos o presunciones concernientes a los costos unitarios. Además de las estimaciones para las escuelas privadas, se podrían utilizar métodos similares para estimar los gastos para las escuelas privadas

post-secundarias o para las instituciones preescolares que no están cubiertas por las estadísticas educacionales o bien aquellos componentes del gasto tales como los desembolsos por concepto de servicios de apoyo y pensiones para el cuerpo docente. Gracias al trabajo efectuado en la OCDE, nos hemos dado cuenta de que los encargados de las estadísticas nacionales algunas veces se muestran reacios a confiar en las técnicas basadas en las estimaciones, pero en algunas circunstancias la única alternativa es dejar importantes categorías de datos en blanco, distorsionando por ende las comparaciones internacionales.

Recopilación de nuevos datos. La tercera posibilidad consiste, desde luego, en emprender una nueva o más extensa recopilación de datos en aquellas áreas en las cuales no se cuenta con estadísticas financieras. Un país con una información inadecuada acerca de los gastos por concepto de educación de sus municipalidades podría decidir, por ejemplo, instituir un nuevo sistema o mejorar el sistema existente de información financiera municipal. Del mismo modo, un país en el cual no existe una cobertura estadística de las escuelas privadas post-secundarias podría crear una nueva investigación institucional. Sin embargo, si hemos de ser realistas, es muy poco probable pensar que los países incurrirían en el costo de una nueva recopilación de datos (costo que a veces es tanto político como monetario) con el sólo propósito de mejorar las comparaciones internacionales. Un país estaría dispuesto a aprobar la inversión necesaria siempre y cuando dicho esfuerzo por recopilar datos contribuyera también al logro de otras metas internas, como por ejemplo, mejorar la responsabilidad por los resultados o fortalecer la capacidad de planificación de la educación.

Las soluciones posibles para los problemas derivados de una clasificación incongruente de los gastos son un tanto diferentes. Si las definiciones de los niveles de educación en un país difieren de las normas internacionales, la única solución a corto plazo consiste en reestructurar las categorías prorrateando y combinando los gastos según sea necesario. Por ejemplo, en algunos casos ha sido preciso dividir los desembolsos que incluyen los gastos combinados por concepto de educación preescolar y primaria en componentes que correspondan a tales niveles en forma separada. La solución a largo plazo es, desde luego,

estimular la entrega de la información contable a nivel nacional de acuerdo con las categorías estándar UOE o de la CINE. Con respecto a la clasificación según las fuentes de los fondos, los problemas surgen principalmente cuando las prácticas contables nacionales difieren de las normas internacionales, por lo que la solución consiste en recalculando las proporciones de los fondos de acuerdo con estas últimas, siempre que la estructura nacional de datos lo permita. En el caso de la clasificación de los fondos según su uso (por ejemplo, un desglose de los gastos por tipo de personal), las diferencias de definición impedirían cualquier solución sencilla. La única opción podría ser basarse en datos altamente desglosados, tales como las nóminas de personal o de pagos, para poder definir nuevas categorías de gastos.

Como regla general, no existe una solución única y universalmente aplicable para cada tipo de problema derivado de la comparabilidad. El enfoque que resulte más apropiado dependerá de las circunstancias específicas de cada país. Consideremos, por ejemplo, el problema frecuente de la falta de datos acerca de los gastos para la educación preescolar. Un país podría llenar el vacío utilizando los datos reunidos de antemano por el organismo no educacional (tal vez un ministerio de salud o de bienestar) responsable de la prestación de servicios para niños en la primera infancia. Otro país podría tener que recopilar y totalizar los datos relativos al gasto para educación preescolar de cada uno de sus estados. Un tercer país, a falta de datos de este tipo, podría tener que estimar los gastos a partir de las cifras relativas al número de alumnos de educación preescolar y de las presunciones de los costos unitarios. Algunas veces, es factible utilizar más de un enfoque, por lo que se deben tomar en cuenta las ventajas comparativas de uno u otro con respecto a exactitud, costo y plazos.

Elaboración de indicadores y análisis de los resultados

Una de las consecuencias de la decisión de aplicar el instrumento UOE a los países del Mercosur es que no habría necesidad de decidir de antemano qué indicadores es preciso obtener. El conjunto de datos UOE es lo suficientemente versátil como para incluir una amplia variedad de indicadores. El

Mercosur podría elegir aquéllos que se consideren interesantes y técnicamente fidedignos para su presentación y análisis; dicha selección podría variar de año en año. Las fórmulas de la OCDE están disponibles para todos los indicadores básicos. Solamente aquellos indicadores adicionales que el mismo Mercosur introduzca necesitarían de nuevas fórmulas y definiciones.

Sin embargo, en el ámbito analítico, el Mercosur podría encontrarse en situación de lograr importantes avances en las comparaciones internacionales. Al ser tan sólo cinco los países a considerar, debiera ser posible analizar las diferencias en cuanto a los niveles y patrones de gasto en forma más detallada que lo que ha sido posible para la OCDE. Por ejemplo, las diferencias al interior de los países en la proporción del gasto público por concepto de educación por parte de los gobiernos centrales, regionales y locales podrían estar relacionadas con las diferencias en las estructuras federales y en la división de la responsabilidad del financiamiento de las escuelas; las variaciones en las proporciones públicas y privadas en el gasto podrían estar relacionadas con los patrones de número de alumnos y con la disponibilidad de subsidios públicos para las instituciones privadas, y así sucesivamente. Aun cuando tales indicadores resultan a menudo interesantes por derecho propio, por lo general no son de fácil interpretación. Su valor para las autoridades educacionales y para otros grupos interesados en el tema se vería fortalecido si el Mercosur decidiera desde un comienzo presentarlos dentro de un marco analítico bien elaborado.

Aspectos relativos a la organización y al proceso

La mayor parte de los temas relacionados con la organización y el proceso escapan al alcance de este documento por cuanto están relacionados con el sistema de indicadores y datos estadísticos en su conjunto; sin embargo, haré un breve comentario acerca de unos cuantos puntos que atañen al desarrollo de indicadores financieros adecuados.

Con el fin de proseguir con el trabajo relativo a los indicadores educacionales, el Mercosur necesitará probablemente dos mecanismos de carácter organizacional: uno de ellos sería una oficina central dotada del personal profesional y de la suficiente capacidad técnica para desarrollar y mantener un

sistema de indicadores; el otro sería un grupo de coordinación compuesto por representantes de los países participantes. En conjunto, estos dos organismos llevarían a cabo una labor de diseño y desarrollo, organizarían y monitorearían la recolección de datos, colaborarían mutuamente en asuntos técnicos comunes y promoverían la cooperación y las prácticas congruentes entre los distintos países. La oficina central se encargaría de mantener una base de datos, proporcionar asistencia técnica, obtener los indicadores, efectuar los análisis y difundir los resultados. El grupo coordinador serviría como el principal canal de comunicación entre el Mercosur y los distintos países y sus miembros incorporarían el trabajo realizado por los diversos organismos participantes en sus respectivos países.

Suponiendo que se prestará especial atención a las comparaciones financieras, la oficina central debería contar con al menos un experto en sistemas, asuntos e indicadores financieros. Más aún, sería conveniente complementar el grupo coordinador con un comité de trabajo abocado a estadísticas e indicadores financieros. Cada uno de los miembros de este comité debería tener un amplio conocimiento tanto de los sistemas financieros educacionales como de los sistemas de datos financieros de su propio país. El comité abordaría temas relacionados con la calidad de los datos y con la comparabilidad internacional y trataría los asuntos de orden técnico con los responsables de proporcionar, recopilar y procesar los datos financieros educacionales. Mediante esta configuración, el Mercosur podría evitar un problema que la OCDE nunca pudo resolver por completo y que se deriva principalmente del hecho de que los participantes de los distintos países en el trabajo relacionado con los indicadores no tenían necesariamente un conocimiento cabal acerca de las finanzas educacionales, por lo que algunos países no contaban con una adecuada representación durante las discusiones relativas a los datos estadísticos e indicadores financieros.

Probablemente, el principal comentario que merece este proceso de elaboración de indicadores es que deberá ser altamente interactivo. Las comparaciones internacionales pueden resultar más válidas si (1) cada país comprende de qué manera se supone que debe preparar sus estadísticas y en qué forma éstas serán utilizadas, (2) el organismo encargado de

elaborar los indicadores (la oficina central mencionada anteriormente) comprende los datos suministrados por cada país, incluidos los problemas que cada país debió enfrentar y el modo en que los resolvió y (3) cada país conoce los datos proporcionados por los demás países y el modo en que éstos fueron elaborados, por lo menos en líneas generales. No se puede pretender que ningún país trabaje en forma aislada en el desarrollo de estadísticas para comparaciones internacionales. Sería preciso que existiera una permanente interacción tanto entre cada país y la oficina central (preguntas, respuestas, asesoría técnica, etc.) como entre los distintos países (comparaciones de métodos, consultas relativas a problemas comunes). Con respecto a las comparaciones financieras en particular, sería conveniente que los participantes de cada país conocieran los sistemas financieros educativos de todos los demás, sus categorías contables y sus métodos de recolección de datos. Las configuraciones de carácter organizacional que he sugerido tienen por finalidad promover ese tipo de comunicación. No obstante, le corresponderá a quienes deban dirigir este esfuerzo asegurarse de que tales interacciones sean más que un ejercicio formal y que en verdad estén profundamente relacionadas con los problemas esenciales que plantean las comparaciones internacionales.

REFERENCIAS

- Barro, Stephen M., *International Education Expenditure Comparability Study: Final Report*, Volumen I, informe preparado para el U.S. National Center for Education Statistics, SMB Economic Research, Inc, Washington. D.C., mayo de 1997.
- Barro, Stephen M., "The Uncertain Road to an Improved ISCED. A review of the March 1997 UNESCO Proposal", SMB Economic Research, Inc, Washington. D.C., julio de 1997.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *El Gasto Social en América Latina; Un Examen Cuantitativo y Cualitativo*, autores: Rossella Cominetti y Emanuela Di Gropello, Santiago de Chile, 1994.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Evolución del Gasto Social en América Latina; 1980 - 1995*, autores: Rosella Cominetti y Gonzalo Ruiz, Santiago de Chile, julio de 1996.
- McMeekin, Robert W., *Education Statistics in Latin America and the Caribbean* (borrador), UNESCO-Santiago, mayo de 1997.
- UNESCO, *World Education Report 1993*, París, 1993.
- UNESCO, *World Guide to Higher Education; A Comparative Survey of Systems, Degrees and Qualifications*, París, 1996.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), *Education at a Glance: OECD Indicators*, París, 1995 y 1996.



Ve. A. Ce.

Teléfonos: (56-2)638 5746 - (56-2)285 1837

E-mail: ve.a.ce@bellsouth.cl

Santiago - Chile
