

La educación, un derecho que cuesta: **dimensión fiscal y su relación con la política** educativa en América Latina*

*Nilson Javier Ibagón Martín***

Universidad Pedagógica Nacional de Colombia

Universidad La Gran Colombia

<http://dx.doi.org/10.17081/eduhum.17.28.1164>

Recibido: 10 de agosto de 2014

Aceptado: 3 de octubre de 2014

Education, a costly right: Its economic dimension and its relationship with the educational policy in Latin America

Palabras clave:

Financiación de la educación,
Educación y desigualdad,
Finanzas públicas, Impuestos.

Resumen

Con el fin de entender algunos problemas estructurales que afectan los sistemas educativos en América Latina, el presente artículo analiza teóricamente la relación que existe entre el *financiamiento de la educación* y la *política educativa*. Para ello resalta la importancia de la *economía de la educación* en la fundamentación de las apreciaciones pedagógicas y de política educativa que tienen los diferentes agentes sociales como parte del sistema educativo; establece un análisis alrededor de la recaudación tributaria y su importancia dentro del financiamiento de la educación, y después estudia cómo la distribución presupuestaria de los recursos públicos destinados a educación tiene un impacto directo en la reducción o ampliación de las brechas educativas al interior de una sociedad.

Key words:

Financing of education,
Education and inequality,
Public finances, Taxes.

Abstract

This article, with the aim of understanding some structural problems affecting educational systems in Latin America, analyzes, theoretically, the relationship that exists between the *education finance* and *educational policy*. For this purpose, it emphasizes the importance that *education economics* has as a justification for pedagogical appreciations and educational policy, which different social agents have as part of the educational system. This article also provides an analysis on tax collection and its importance in the financing of education. as well as examines how the budgetary allocation of public resources for education impacts the reduction or expansion of educational gaps within society.

Referencia de este artículo (APA): Ibagón Martín, N. J. (2015). La educación, un derecho que cuesta: dimensión fiscal y su relación con la política educativa en América Latina. En *Revista Educación y Humanismo*, 17(28), 29-37. <http://dx.doi.org/10.17081/eduhum.17.28.1164>

* Artículo de reflexión derivado de la investigación “La racionalidad de mercado, un análisis de su impacto y perspectivas en el sistema educativo colombiano, 1990-2012”.

** Docente investigador Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad La Gran Colombia; integrante del grupo de investigación Educación y Pedagogía de la UGC; Profesor Asistente Facultad de Educación, Universidad Pedagógica Nacional, Bogotá; Doctorando en Ciencias de la Educación (Universidad de Buenos Aires); Magíster en Historia (Pontificia Universidad Javeriana); Especialista en Políticas Educativas (FLACSO-Argentina); Especialista en Currículo y Pedagogía (Universidad de los Andes); Licenciado en Educación Básica con énfasis en Ciencias Sociales (Universidad Distrital Francisco José de Caldas).
nilson.ibagon@ugc.edu.co, njibagonm@pedagogica.edu.co



Introducción

Por lo general, cuando se establecen explicaciones y análisis sobre los avances y limitaciones que caracterizan y determinan tanto las instituciones educativas como los sistemas educativos, estos ante todo enfocan asuntos de índole pedagógico y político, pero desconocen parcial o totalmente una variable fundamental: la dimensión fiscal de la educación. Con ello queda por fuera una pieza analítica clave cuando se da la explicación del *por qué* de las realidades educativas, el *cómo* se podrían resolver algunas fallas que presenta dicha realidad, y el *para qué* de las reformas y los cambios educativos.

Tomando como referente esta *ausencia*, el presente escrito analiza la relación estrecha que existe entre el financiamiento de la educación y la política educativa, con el fin de entender algunos problemas estructurales de los sistemas educativos en América Latina.

Para ello se han establecido tres ejes de análisis: el primero explora de forma breve la importancia de la *economía de la educación* en la fundamentación de las apreciaciones pedagógicas y de política educativa que tienen los diferentes agentes sociales como parte del sistema educativo. Seguidamente, se establece un análisis alrededor de la recaudación tributaria y su valor dentro del financiamiento de la educación, entendiéndola como una de las fuentes principales, no solo de consecución de recursos, sino de política redistributiva. Por último, en el tercer eje se estudia cómo la distribución presupuesta-

ria de los recursos públicos destinados a educación tiene un impacto directo en la reducción o ampliación de las brechas educativas al interior de una sociedad.

1. La importancia de la economía de la educación en el marco de las políticas educativas

Desarrollar una educación universal y gratuita como política que asegura el cumplimiento de un derecho fundamental; asegurar la calidad educativa independientemente del origen social de las personas; establecer avances alrededor del *capital humano* (Schultz, 1961; Mincer, 1974; Becker, 1983); promover espacios educativos dignos para estudiantes, profesores y directivos docentes, se constituyen en algunas de un sinnúmero de acciones que hacen parte de un *horizonte* que cualquier sistema educativo debe procurar alcanzar. No obstante, dichas iniciativas suponen ingentes recursos económicos para su concreción en la práctica.

De ahí resulta fundamental entender y conocer las fuentes de financiamiento de los sistemas educativos y las formas de distribución de los recursos que a ello se aplica como principio básico, que permite analizar el alcance *real* de la mayor parte de disposiciones políticas y pedagógicas que se proponen a su interior.

En este sentido, la dimensión fiscal de la educación se constituye en una especie de puente que posibilita un encuentro entre el *deber ser* y el *poder ser* de los sistemas educativos, el cual viabiliza la toma efectiva de decisiones. En otras

palabras, utilizándola de forma adecuada, admite trazar el camino que lleva a una política educativa de la teoría a la práctica.

Así, cuando las variables económicas no son abordadas o pasan a un segundo plano, se produce un vaciamiento de los razonamientos producidos por la pedagogía, la política educativa y la sociología de la educación. Esto es, se pierde uno de los engranajes primordiales que explica las realidades educativas en cualquier contexto, sea informal o formal. Con ello no queremos decir que la economía de la educación se constituya en *la* variable o el ámbito principal que define a los sistemas educativos, aun cuando la consideramos un elemento esencial que a través de una relación fluida con otras variables –mencionadas con anterioridad– explica gran parte del éxito o fracaso de ciertas propuestas educativas.

A través del desconocimiento o análisis simple de las lógicas que definen el financiamiento de la educación y su relación directa con sus ámbitos pedagógicos, sociológicos y políticos, malgastan fuerza tanto las posturas que buscan legitimar el actual estado de ciertas realidades educativas como las posturas críticas que pretenden promover cambios y transformaciones en ellas. De esta forma, razonamientos escuetos que se apoyan en las lógicas de “no hay recursos” o “el Estado es una máquina de imprimir billetes” pierden sentido y validez.

Por el contrario, cuando la complejidad de los ámbitos económicos se vincula a la complejidad

inherente de la educación, se puede obtener un mapa más completo de las fallas, distorsiones, y problemas que presentan los sistemas educativos, así como de las posibles salidas, soluciones y determinaciones que se pueden desarrollar con el fin de mejorarlos.

Esta complejidad inherente a la dimensión fiscal de la educación se concentra en dos grandes núcleos: por una parte, la consecución de recursos, y, por otra, su misma distribución de acuerdo a los gastos y las prioridades sociales identificadas en el sistema (Hanushek & Wöbmann, 2007). Tanto el uno como el otro deben ser analizados desde principios explicativos que comprendan la educación en sí misma y la economía en general (Tenti, 2011) –niveles que aunque se encuentran interrelacionados, a la vez se diferencian entre sí. En este sentido, se debe tener en cuenta que la economía de la educación vincula elementos de debate relacionados con temas de economía general: funcionamiento de la economía, generación de empleo, recaudación tributaria, etc. (Llamas, 2003) y temas específicos que la diferencian frente a otros sectores (Adelantado, Noguera & Rambla, 2001).

2. El financiamiento de la educación: problemas en los sistemas impositivos de América Latina

Gran parte de los sectores y sujetos que, como un mecanismo de fortalecimiento de sus plataformas políticas y sociales se han *apropiado* de los discursos de la gratuidad, calidad y universalización de la educación en América Latina, por

lo general, no han sido capaces de estructurar propuestas serias alrededor de las dimensiones económicas que son necesarias en estas materias para llevar su discurso a la práctica.

De ahí que sea común escuchar, según se trate de políticos (senadores, congresistas, alcaldes, presidentes, etc.) o de miembros de la sociedad civil (sindicatos de maestros, docentes, padres de familia, académicos, grupos de investigación, etc.), promesas, reclamos y demandas relacionadas con la educación, las cuales carecen de análisis y propuestas concretas alrededor de las fuentes de financiación que serán utilizadas para su materialización. Se establece así un escenario en el que la *evasión*, o tergiversación en torno a la financiación del sistema educativo son un común denominador que limita a su mínima expresión la complejidad que caracteriza el asunto.

Aunque existen diversas fuentes de financiamiento de la educación, entre las que se pueden señalar: la presupuestaria, la participación del sector privado, la concurrencia de los distintos niveles del gobierno, la ayuda externa, y los impuestos (Morduchowicz, 2004, p.222), son en estos últimos donde se ven reflejadas con mayor claridad las limitantes anteriormente expuestas.

Los impuestos se han convertido en un *tabú* del que nadie se quiere hacer responsable directamente, así el actual estado de los sistemas tributarios en el continente exija con urgencia un replanteamiento al respecto. Tarea que es necesaria, si se tiene en cuenta que la mayor parte de

los impuestos que se aplican en América Latina se caracterizan por su *regresividad*, esto es, fundamentalmente a los más pobres.

En este sentido, por ejemplo, cuando se postula una reestructuración de la tributación con el fin de definir una base concreta que asegure no solo el cumplimiento de las demandas alrededor de la universalización: la gratuidad y la calidad de la educación, sino que promueva a la vez la consolidación de sistemas impositivos de carácter progresivo que rompan con las dinámicas regresivas que los caracterizan, los diversos sectores de la sociedad –desde los populares hasta las elites– a través del desconocimiento, la tergiversación o de intereses particulares concretos públicamente manifiestan su inconformismo con reformas de este tipo. Esta *mayoría satisfecha* (Gelbraith, 1992) promueve, ya sea el mantenimiento del actual estado de la cuestión, o defiende las modificaciones que mejoran la situación tributaria de unos pocos a costa del recrudecimiento de las realidades educativas, sociales y económicas de grandes sectores de la población.

La llamada “cultura de la satisfacción” (Gelbraith, 1992) ha calado hondo en la estructura general de las sociedades en América Latina, hecho que ha impedido la construcción de proyectos sociales, políticos y económicos de largo plazo, que permitan modificar el escenario de desigualdad y exclusión que caracterizan a la región.

De ahí que, aunque discursivamente la gran

mayoría de ciudadanos promulguen públicamente la importancia que tiene la educación en la reducción de las desigualdades sociales, es claro que en América Latina muy pocos se han comprometido con la defensa de una cultura redistributiva que evite *la concentración de la riqueza* (Sarmiento, 2000), y asegure consecuentemente la transferencia de recursos a los que menos tienen. Dicha redistribución se puede dar, por ejemplo, mediante la puesta en escena de una “solidaridad orgánica” (Dubet, 2011, p.25), que permita que el sentido y estructura del sistema tributario, tengan como centro estar en función de la unidad e integración social.

De acuerdo con lo expresado, las fallas presentes en los actuales proyectos educativos del continente, no solo comprometen directamente a los Estados, sino también a una sociedad de corte individualista en la que priman los intereses particulares sobre los colectivos.

Por esta razón, y teniendo en cuenta los problemas y limitantes que vive Latinoamérica frente a sus sistemas impositivos y el financiamiento de la educación, los cambios que se deben establecer en torno a dichos sistemas, por una parte, deben estar orientados por una concepción que entienda el esquema tributario como un mecanismo que asegura un efecto redistributivo, y, por otra, como una variable que hace parte de un escenario complejo en el que se suman diversas problemáticas que comprometen a las otras fuentes de financiación.

En el primer caso, se debe tener presente que

dicho efecto redistributivo “(...) depende de dos factores estructurales: los estratos socioeconómicos sobre los que recae la carga impositiva y la magnitud de la carga impositiva o presión tributaria” (Rivas, Rossignolo & Filc, 2012, p.15); factores que están directamente relacionados. En el segundo caso, se vinculan para el análisis, procesos socioeconómicos en torno a “eficientizar” *el gasto* (Morduchowicz, 2004, p.245), esto es, que ante una situación en la que las diferentes fuentes de financiación configuran paradojas que no tienen mayores salidas, se debe pensar no solo en cómo obtener recursos, sino en cómo utilizarlos *eficientemente* (Hanushek & Wöbmann, 2007).

Así pues, si se tiene presente que el financiamiento de los sistemas educativos vía presupuesto –criterio central en la asignación de recursos– se constituye en un ejemplo claro del poco peso que tiene la educación en las prioridades de gasto en América Latina, las variables de eficiencia y equidad en el gasto/inversión de educación cobran una relevancia fundamental.

Dicha relevancia analítica y práctica se acentúa, ya que, aunque en algunos países latinoamericanos se ha producido un aumento en el porcentaje del PIB que se destina a educación, este no es significativo si se tiene en cuenta su evolución en el tiempo. Según datos de la Cepal (1981; 2013), Colombia pasó de tener un gasto público en educación del 2 % de su PIB en 1970 al 4,4 % en el año 2011, tan solo un crecimiento de 2,2 puntos porcentuales a lo largo de 40 años. Chile de 3,9 % de su PIB destinado a educación

en 1970 a 4,1 % en 2011, un “crecimiento” de 0,2 %. Uruguay un 3,6 % de su PIB enfocado en educación a un 4,5 % en el 2011, crecimiento que es relativo si se tiene en cuenta que durante largos periodos su destinación total del PIB en esta materia se ubicó en el 1,5 % (1985), 1,9 % (1990), 3,2 % (1995), 2,4 % (2000), 2,7 % (2005). Brasil de un 1,2 % de su PIB en 1970 a un 5,8 % en 2010. Argentina de un 1 % de su PIB para educación en 1970 a un 5,8 % en el año 2010. México en 1970, el 2,6 % de su PIB lo destina al gasto público en educación y en el aumento a un 5,3 % en 2010. A esta crítica situación se suman países como Perú, cuya fluctuación del gasto público en educación ha tenido una tendencia a la baja: pasó de tener un gasto público en educación del 3,2 % de su PIB en 1970 a un 2,6 % en el año 2011.

3. Equidad y eficiencia en la dimensión fiscal de la educación, tareas pendientes en América Latina

Aunque la consecución de recursos es un tema vital dentro de la perspectiva fiscal del financiamiento educativo, una variable complementaria y de no poca monta la constituye el tema de la distribución de dichos recursos, entendida desde las dinámicas de gasto e inversión. Cómo utilizar recursos que son escasos maximizando sus efectos redistributivos, promoviendo consecuentemente la reducción de desigualdades y brechas educativas, se convierte en la pregunta clave que integra a la discusión educativa asuntos relacionados con la *equidad y la eficiencia* (Stiglitz, 2005).

En este sentido, además de los diversos pro-

blemas que se presentan al interior de las fuentes de financiación de la educación –los cuales están asociados principalmente a la escasez de recursos–, se presenta una alta ineficacia e ineficiencia en la ejecución de estos últimos. Dicha problemática no ha logrado ser resuelta ni siquiera por políticas como las *transferencias monetarias condicionadas* (Sojo, 2007) o acciones de *discriminación positiva* (Castel, 1997, p.422), las cuales, pese a introducir lógicas diferentes en la ejecución de recursos que buscan optimizar el papel del Estado frente a la *nueva cuestión social*, se han quedado cortas ante la aguda situación socioeconómica del continente y las estructuras de ejercicio de poder que lo determinan.

De esta forma, por ejemplo, a la presencia de gastos de carácter regresivo (que se invierten en los que más tienen) se suma la regresión de los sistemas tributarios, que van ampliando día tras día las brechas educativas de acuerdo a quintiles de ingreso y la ubicación geográfica de las poblaciones, entre otras muchas variables. Así, en América Latina se constituyen ambientes educativos en los que las desigualdades educativas y sociales se perpetúan a través de *mutaciones* que encubren el proceso en sí.

Por ejemplo, muchas políticas educativas que se postulan como mecanismos que aseguran el acceso de las poblaciones menos favorecidas a la educación superior en Latinoamérica, han tenido un carácter regresivo (De Mello, 2003). Esto es, benefician a sectores de la población que no requieren dicha ayuda. Esta situación se debe prin-

principalmente a procesos de selección que no tienen en cuenta las brechas educativas –especialmente en materia de calidad– que existen entre los pobres y los ricos. De ahí que una buena parte de los recursos de los que disponen los Estados para educación, que ya son de por sí escasos, se concentran en el subsidio de la educación de los más ricos, quienes reciben subsidios directos o indirectos por parte de estos.

Un caso emblemático de la región lo constituye Brasil, país en el que los más pobres tras la no aprobación de las pruebas de acceso a las universidades –vestibular– se ven abocados a no estudiar o, a “comprar” educación en el sector privado –la cual es de menor calidad–, mientras que los más ricos gozan de los beneficios académicos y económicos ofrecidos por la universidad pública.

Por otra parte, algunas reformas en la región que buscaron a principio de la década del noventa producir eficiencia y equidad en el gasto en materia educativa por medio de la puesta en marcha de políticas como la descentralización tuvieron efectos contrarios, que a la fecha, pese a diversos *intentos de corrección*, no han podido ser resueltas, y que fundamentan gran parte de los problemas que azotan y desestabilizan a los sistemas educativos de los países latinoamericanos en la actualidad.

Un caso concreto lo encontramos en la experiencia de descentralización del sistema educativo de Colombia. En este país, este proceso se originó como parte de los movimientos político-

económicos que a inicio de la década del noventa del siglo XX buscaban dar mayor autonomía política y administrativa a las entidades territoriales. Las razones administrativas aducidas para impulsar la descentralización fueron: mejorar la productividad y la eficiencia técnica en la prestación de los servicios, desde la hipótesis de que tal propósito se alcanzaría al estar más cerca de las necesidades de los usuarios.

Desde esta perspectiva, las autoridades de los *departamentos* y especialmente de los *municipios*, dispondrían de mejor información para atender dichas necesidades y establecer controles de gestión. Por eso debían ser ellos los que asumirían responsabilidades administrativas y financieras directas frente a la educación en sus territorios.

No obstante, la descentralización tempranamente comenzó a evidenciar serias fallas reflejadas, por un lado, en la falta de recursos asignados al sistema, y, posteriormente, en la imposibilidad de proveer

(...) niveles comparables de bienes públicos a los ciudadanos sin importar el lugar donde ellos se encontraran –equidad horizontal–, lo que se hubiera logrado con una distribución equitativa de los recursos, que asignara más recursos a las áreas más atrasadas del país (Barón & Meisel, 2003, p.17).

De esta forma, las brechas se han ampliado entre los sectores urbanos y rurales y los secto-

res público y privado de las diferentes regiones hasta generar fuertes diferencias en temas como la calidad, la equidad, la eficacia, la inclusión y la eficiencia.

En este sentido, políticas concretas –como las estipuladas para el acceso a la educación superior– o políticas generales que orientan los sistemas educativos –representadas por los procesos de descentralización–, entre otras tantas, se configuran como evidencia de que el sentido del gasto público en educación en la mayor parte de países de América Latina “(...) afecta de manera desigual a aquellos que deberían recibir un tratamiento más homogéneo” (De Mello, 2003, p.39). En consecuencia, en América Latina se presentan fallas importantes que comprometen la eficiencia y la equidad del gasto/inversión en educación; racionalidades que deben ser base constitutiva de las políticas educativas en el continente.

Conclusiones

Hablar de universalización, gratuidad y calidad de la educación pierde sentido cuando se desconocen o no tienen en cuenta elementos de índole económica que alteran considerablemente la planeación y puesta en marcha de políticas educativas orientadas a dichos fines. En consecuencia, el financiamiento y los mecanismos de distribución de los recursos que son necesarios para el funcionamiento y optimización de los sistemas educativos, son asuntos que hacen parte integral de discusiones pedagógicas, sociológicas y políticas que se desarrollan alrededor de la

educación, y que se configuran como alternativas a diferentes problemas que afectan a estos sistemas.

Teniendo en cuenta este principio, América Latina en general presenta una deuda histórica en materia de la configuración de sistemas de financiamiento y distribución de recursos de carácter progresivo, que permitan la superación de las fuertes desigualdades educativas, sociales y económicas que la caracterizan. De ahí que la mayoría de países de la región deban redoblar esfuerzos en torno a proyectos educativos que no solo comprometan acciones y proyectos financieros por parte de los Estados, sino que establezcan compromisos y tareas concretas de la sociedad civil en su conjunto.

Por lo tanto, para que los esfuerzos que ha hecho América Latina en materia de educación se sumen a procesos de reducción efectiva de las desigualdades socioeconómicas en la región, es preciso fortalecer variables cuantitativas asociadas al aumento de los recursos destinados a educación, así como variables cualitativas ligadas a la eficacia y eficiencia en el uso de dichos recursos.

Referencias

Adelantado, J., Noguera, J. & Rambla, X. (2001).

El marco de análisis: las relaciones complejas entre estructura social y políticas sociales. En J. Adelantado (Coord.), *Cambios en el Estado de bienestar*. Barcelona: Icaria.

- Barón, J. & Meisel, A. (2003). *La descentralización y las disparidades económicas regionales en Colombia en la década de 1990*. Bogotá: Banco de la República/Centro de Estudios Económicos Regionales.
- Becker, G. (1983). *El capital humano: un análisis teórico y empírico referido fundamentalmente a la educación*. Madrid: Alianza Editorial.
- Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Cepal (1981). *Anuario estadístico de América Latina 1980*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Extraído el 2 de mayo de 2015 desde <http://archivo.cepal.org/pdfs/1981/S8100404.pdf>
- Cepal (2013). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2013*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Extraído el 3 de mayo de 2015 desde http://interwp.cepal.org/anuario_estadistico/anuario_2013/default.asp
- De Mello, A. (2003). Financiamiento de la educación en América Latina. Enseñanzas de la experiencia. En A. Morduchowicz (Comp.), *Equidad y financiamiento de la educación en América Latina* (pp.23-51). Buenos Aires: IPE-Unesco.
- Dubet, F. (2011). *Repensar la justicia social*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Gelbraith, J. (1992). *La cultura de la satisfacción*. Buenos Aires: Emecé Editores.
- Hanushek, E. & Wöbmann, L. (2007). *Calidad de la educación y crecimiento económico*. Santiago de Chile: PREAL. Extraído el 25 de noviembre de 2014 desde <http://www.thedialogue.org/PublicationFiles/PREAL%2039-Spanish.pdf>
- Mincer, J. (1974). *Schooling, Experience and Earnings*. New York: National Bureau of Economic Research.
- Morduchowicz, A. (2004). *Discusiones de economía de la educación*. Buenos Aires: Editorial Losada.
- Llamas, I. (2003). Equidad en la asignación de recursos en educación. En A. Morduchowicz (Comp.), *Equidad y financiamiento de la educación en América Latina* (pp.59-88). Buenos Aires: IPE-Unesco.
- Rivas, A., Rossignolo, D. & Filc, G. (2012). *¿Cómo distribuir la educación? Los efectos distributivos de las metas educativas, los impuestos y el gasto público en la Argentina*. (Documento de trabajo). Buenos Aires: Cippec.
- Sarmiento, E. (2000). *Cómo construir una nueva organización económica*. Bogotá: Editorial Escuela Colombiana de Ingeniería.
- Schultz, W. (1961). Investment in human capital. *The American Economic Review*, 51(1), 1-17.
- Sojo, A. (2007). La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales. *Revista de Cepal*, 58, 111-131.
- Stiglitz, J. (2005). *La economía del sector público*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Tenti, E. (2011). *La escuela y la cuestión social. Ensayos de sociología de la educación*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.