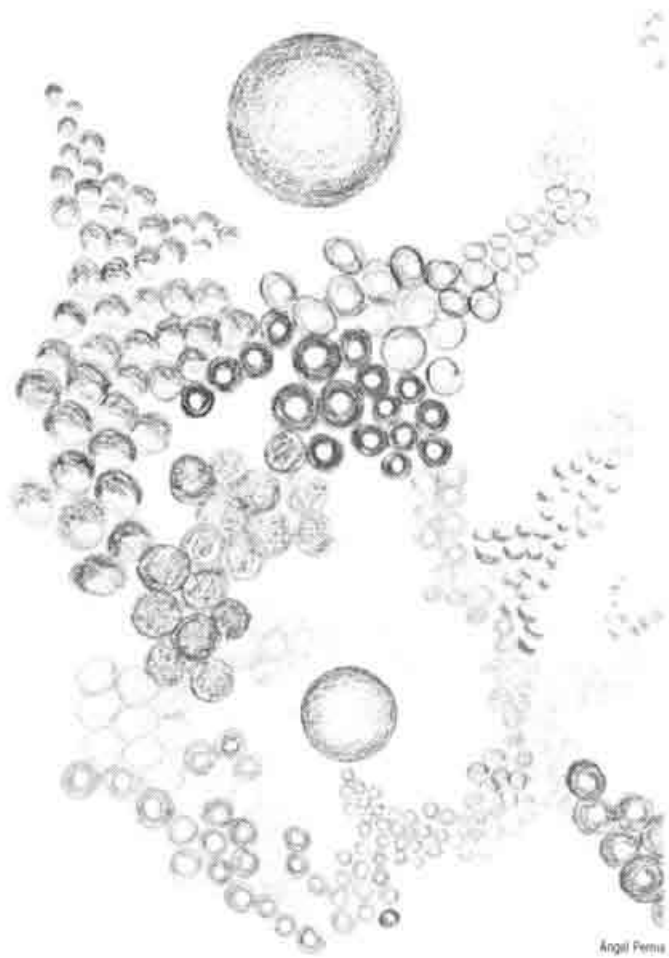


La educación pública básica y los pobres¹

Pedro Francke Ballvé

Economista. Investigador del Banco Central de Reserva.

Francke nos ayuda a comprender las responsabilidades y la importancia de la educación pública en el Perú. Su investigación demuestra que la matrícula pública en educación primaria y secundaria está compuesta por la población más pobre. El 65% de los matriculados en escuelas primarias públicas pertenece al 40% de los hogares más pobres del país. Como concluye el autor, el gasto educativo público está ya focalizado en los más pobres; por tanto, un aumento del gasto educativo y programas sociales desarrollados a través de las escuelas públicas tendrán efectos significativos sobre la pobreza.



Ángel Ferns

El sistema educativo, ahora que se reaviva el interés por los problemas del desarrollo, vuelve a ocupar un lugar preferente en el debate nacional. Esta atención nacional está plenamente justificada: los países de todo el mundo otorgan mucha atención a sus sistemas educativos, siendo reconocido su rol fundamental en el desarrollo.

La razón está en que la educación juega un papel preponderante en por lo menos tres aspectos fundamentales de la vida de las naciones. En el terreno económico, de la educación depende que se pueda contar con un trabajo calificado, que pueda adaptarse a las cambiantes condiciones que plantean las nuevas tecnologías. En el terreno social, debido a que el logro de mayores niveles educativos está fuertemente asociado a mayores ingresos, el permitir un acceso generalizado a una buena educación ha devenido en una condición básica para lograr reducir la desigualdad. Está demostrado también que los niveles educativos influyen sustancialmente en otros aspectos fundamentales como las tasas de natalidad y los niveles de mortalidad infantil de los hijos. En el terreno político, como dice la CEPAL, «la difusión de valores, la dimensión ética y los comportamientos propios de la moderna ciudadanía (...) reciben un aporte decisivo de la educación».

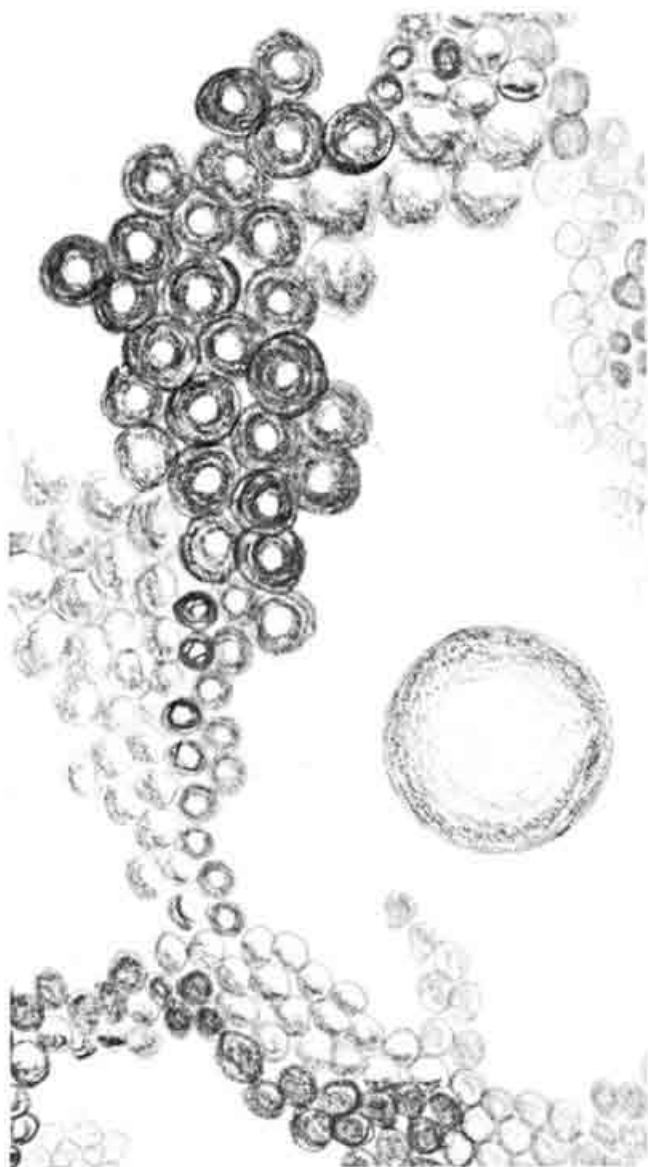
En esta situación, un balance de la educación pública peruana se hace indispensable. Tal como lo desarrollamos en el libro *La educación, los pobres y el ajuste*, de reciente edición, el primer punto que hay que dilucidar es ¿qué tan importante es actualmente la educación pública peruana? ¿a cuántos llega y a cuántos deja de llegar?; ¿qué tanto logra la acción estatal hacer que los más pobres reciban este servicio fundamental?

La asistencia escolar en el Perú es elevada

De acuerdo al Censo Nacional de 1993, la tasa de escolarización neta, es decir, el porcentaje de niños que asiste a la escuela respecto del total, fue de 87% en el tramo de edad que corresponde a la primaria (de 6 a 11 años), y de 74% en el tramo de edad correspondiente a la secundaria (entre los 12 y los 17 años).

La asistencia escolar en los tramos de educación básica, de acuerdo a estas cifras –que corroboran las encontradas en encuestas realizadas entre 1991 y 1992 (Encuesta Nacional de Niveles de Vida ENNIV 1991, Encuesta de Demografía y Salud ENDES 1991-92)– es bastante elevada.

Comparando con otros países latinoamericanos, los únicos países que a mediados de los ochenta tuvieron tasas netas de escolarización primaria sustancialmente ma-



Ángel Perma

yores al 90% serían Cuba, México y Surinam. A pesar de ello, la CEPAL calcula el promedio latinoamericano de asistencia primaria en 90%. Para el BID: «Casi todos los niños –93%– empiezan la escuela en algún momento (...) El acceso a la educación primaria no parece ser un problema importante». Entre los países desarrollados, esta tasa es de 97% en promedio.

En la secundaria, ningún país latinoamericano alcanza tasas netas de escolarización superiores al 70% (CEPAL 1992). Incluso Corea, un país cuyo éxito en el desarrollo ha sido bastante resaltado, y en el que el rol de la educación también ha sido importante, sólo alcanza una tasa neta de escolarización secundaria del 78%.

En síntesis, para el tramo de edad de 6 a 16 años correspondientes a la educación básica (primaria y secundaria), la cobertura es bastante amplia. Esta información modifica la creencia de que persiste en el Perú un problema grave de insuficiencia de la cobertura educativa.

Hasta los más pobres asisten a la escuela en forma mayoritaria

La amplitud de la educación básica revela su eficacia como política social de alcance universal. Es más: la elevada asistencia escolar existente en nuestro país presenta al sistema educativo como una vía que puede ser eficaz en la aplicación de políticas y programas sociales de amplio alcance que vayan más allá de la educación, como las referidas a nutrición, salud y otras necesidades básicas. Dificilmente se puede pensar en alguna otra institucionalidad que pueda llegar a más del 90% de hogares del país.

Adicionalmente al alcance general de las políticas sociales, en los años recientes se ha desarrollado una razonable preocupación por asegurar que la acción del Estado en el terreno social llegue y se concentre en los más pobres. Existen dos elementos adicionales que es necesario considerar con ese fin. El primero es hasta qué punto esta elevada asistencia al colegio se produce también entre los más pobres, es decir, hasta qué punto la educación pública alcanza a los más necesitados de la acción estatal.

El segundo, relacionado con el anterior, es cuánto se concentra la asistencia a educación pública en los más pobres, dado que la atención estatal a quienes no son pobres se considera de menor prioridad. Desde este punto de vista se considera que existe una restricción en las posibilidades de gasto, y por lo tanto hay que buscar minimizar las filtraciones hacia grupos distintos al grupo objetivo (Ribe y otros 1990, Francke y Guabloche 1993).

Respecto del primer elemento, la Encuesta de Niveles de Vida (ENNIV) de 1991 muestra que las diferencias

en la asistencia escolar entre los distintos estratos no son demasiado marcadas. Entre los 6 y 11 años está entre 90% y 97% en todos los estratos sociales; entre los 12 y 16 años las diferencias se hacen algo mayores, alcanzado a 10 puntos porcentuales.

Estas diferencias indican que persiste una discriminación en el acceso de los niños y jóvenes de hogares de menores ingresos a la educación. Sin embargo, es claro también que esta necesidad básica es cubierta para un alto porcentaje de los niños, y que no existe una gran diferencia entre los sectores de altos y bajos ingresos en cuanto a acceso a la educación básica.

Dado que existe una elevada asistencia escolar entre los más pobres, puede considerarse que la educación pública es una vía eficaz para hacer llegar programas sociales a estos sectores.

La asistencia escolar sigue siendo menor en el campo... pero no mucho

En la sierra rural, las tasas de asistencia son menores al promedio nacional pero no demasiado. De acuerdo a la ENNIV, el 87% de los niños en los tramos de edad de los 6 a los 16 años asisten a escuela en la sierra rural (frente a 93%-95% en las regiones urbanas).

La poca diferencia en la asistencia escolar entre las distintas regiones, y particularmente el hecho de que no sea mucho menor en la sierra rural, muestra un cambio respecto de años anteriores. En efecto, para 1985-86 se encontró que la asistencia en la sierra rural era entre 15 y 20 puntos porcentuales menor que en Lima, diferencia que se ha acortado a menos de 10 puntos porcentuales.

Es decir, hay un avance en la generalización de la educación a todo el territorio nacional, a partir de la ampliación de la oferta educativa, así como del efecto de un mayor nivel educativo logrado por los padres respecto de generaciones anteriores y que los hace dar una mayor importancia a la educación de sus hijos.

A pesar de esta menor diferencia en la asistencia educativa entre regiones, el hecho de que la menor asistencia se verifique en el campo, donde los problemas de distancia al centro educativo son mayores, indican que es en este ámbito donde se concentran los problemas de dificultad de acceso a educación debido a la falta de centros educativos. Por lo tanto, es en el campo donde debe concentrarse la construcción de infraestructura educativa.

Viendo la asistencia por estratos sociales de cada una de las regiones, tanto el campo como las ciudades provincianas y Lima, se observa que al interior de éstas no

hay una tendencia clara que asocie los niveles de ingreso a los porcentajes de asistencia a la educación básica. Es decir, dentro de la sierra rural o dentro de las ciudades provincianas, la asistencia al colegio de los de mayores ingresos de la zona es similar a la de los de menores ingresos de la misma zona. Ello indica que la diferencia en la tasa de asistencia entre los estratos sociales a nivel nacional se debe principalmente a la menor tasa de asistencia en la sierra rural, zona en la que se concentra la pobreza. También refuerza la idea de que la menor asistencia en la sierra rural se debe principalmente a las dificultades de acceso por inexistencia de centros educativos, que afecta a todos los estratos por igual, antes que a otros factores propios del hogar.

Entre los 17 y 25 años, la edad correspondiente a la educación superior, en la sierra rural sí hay una tasa de asistencia bastante –aunque no exageradamente– menor a las demás regiones (31% frente a alrededor de 40%). Esto es indicativo de la relación entre la menor tasa de asistencia en esta región y la dificultad de acceso, ya que las instituciones de educación superior se concentran en las zonas urbanas.

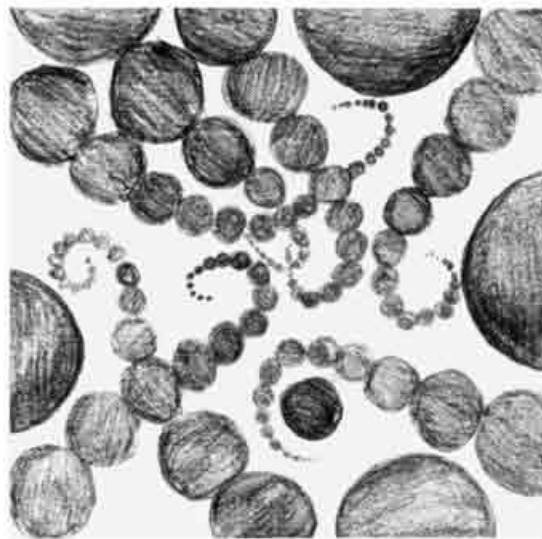
En estas edades tampoco se observa una variación sistemática en la asistencia por estratos en la sierra rural; los más pobres del campo van tanto (o tan poco) a la educación superior como los de mayores ingresos. Las diferencias de ingresos sí tienen efectos importantes sobre la asistencia a educación superior en las ciudades. En las ciudades provincianas, el 20% de hogares de menores ingresos (primer quintil) asiste en un 32%, y en Lima Metropolitana en un 27%, frente a una tasa de asistencia de los quintiles superiores de alrededor del 50%. En este caso, la asistencia mayor a nivel nacional en los grupos de mayor ingreso se debe tanto a este efecto como a la menor asistencia promedio en la sierra rural, que es más pobre.

En conclusión, las diferencias en asistencia a estudios entre regiones y entre estratos sociales al interior de estas regiones sólo son grandes en el tramo de edades mayor correspondiente a la educación superior. Entre los 6 y los 16 años, correspondiente a la educación básica, las diferencias entre regiones y entre estratos sociales al interior de éstas no son muy marcadas. Esto refuerza nuestra conclusión de que la educación básica se ha generalizado.

La mayoría de los que van a colegios públicos son pobres

Hasta el momento hemos encontrado que los pobres también van al colegio en forma mayoritaria. Ello nos indica que la educación llega a los más pobres, y puede ser utilizada como una vía para desarrollar programas sociales.

Falta, sin embargo, dilucidar un problema: si aplicamos un programa social a través de la educación pública, ¿serán muchos los beneficios otorgados que se irán a otros grupos que no sean pobres, o la mayoría se concentrará entre los más necesitados? Del propio gasto que el Estado realiza en la educación, ¿qué grupos son los que más se benefician del mismo? Ello depende de cómo la matrícula educativa pública está compuesta por niños pertenecientes a los distintos estratos sociales.



Angel Perina

En la matrícula educativa pública se conjugan dos factores: uno es la asistencia escolar, que describimos anteriormente, y otro es el porcentaje en que estos escolares asisten a un centro educativo público. Como hemos visto, la asistencia escolar es ligeramente menor en los hogares de menores ingresos. Pero en estos hogares la enorme mayoría estudia en centros educativos públicos, mientras que en los grupos de mayores ingresos la opción de asistir a la educación privada es más común. Por ello, las diferencias en la tasa de escolaridad pública son mucho mayores que las existentes en la tasa de asistencia. Conjugando estos dos factores, obtenemos como resultado que la matrícula pública básica se encuentra compuesta en mucho mayor proporción por los hogares de menor consumo².

Distribución de la matrícula educativa pública. En porcentajes

Quintiles ¹	Primaria	Secundaria	Superior	Total
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Quintil 1	38.2	29.0	9.5	31.0
Quintil 2	27.2	27.0	23.6	26.7
Quintil 3	18.5	19.9	26.1	20.0
Quintil 4	10.9	16.6	27.9	15.3
Quintil 5	5.1	7.5	12.9	7.0

1. Los quintiles son grupos de 20% del total de hogares, ordenados de acuerdo a la distribución del gasto per cápita.

Elaboración propia a partir de la base de datos de la ENNIV 1991.

Así, el 31% de los que asisten a centros educativos públicos pertenecen al 20% de hogares más pobres y sólo el 7% al 20% más rico. El 40% de hogares más pobres suman el 58% de los asistentes a centros educativos públicos.

En los niveles de educación básica la participación de los hogares de ingresos más bajos es mayor. En primaria pública, el 65% de los matriculados son del 40% de hogares más pobres, frente a sólo el 5% del 20% más rico. En secundaria, se mantiene una concentración en los estratos de menores ingresos, aunque algo menor que en primaria.

Estos resultados, que muestran un carácter progresivo del gasto educativo público en la primaria y secundaria, son comunes a otros países latinoamericanos; sin embargo, la proporción de la matrícula pública primaria que corresponde al 40% más pobre en el Perú es la más alta de Latinoamérica.

En el cuadro que se muestra a continuación se presentan los datos de la distribución del gasto público educativo en educación primaria en seis países latinoamericanos, al que hemos añadido los datos que hemos encontrado para el Perú.

Los resultados que hemos obtenido indican claramente que la distribución del gasto público en los niveles básicos favorece más a los sectores pobres en el Perú que en cualquier otro de los países considerados. En la primaria, el gasto público también está fuertemente concentrado en el 40% de menor ingreso en Argentina, Chile, Costa Rica y República Dominicana.

Los indicadores encontrados señalan que la matrícula pública se distribuye de manera bastante favorable a los

Matrícula primaria por estratos sociales. En porcentajes.

	40% más pobre	40% medio	20% más rico
Argentina	57	32	11
Brasil	15	80	5
Chile	59	32	9
Costa Rica	57	35	8
República Dominicana	59	37	4
Venezuela	45	39	16
Perú	65	30	5

Fuente: CEPAL (1992). Para Perú, estimados propios en base a ENNIV 1991.

pobres, particularmente en la educación primaria y secundaria.

Una conclusión que se obtiene de estos resultados es que este gasto público ya se encuentra relativamente focalizado en las familias más pobres. La educación pública básica contiene un mecanismo de auto-selección, presumiblemente relacionado a su baja calidad.

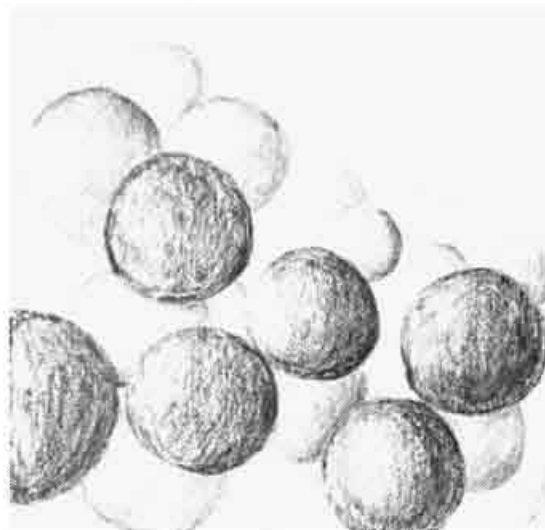
Debido a ello, no resulta importante buscar mecanismos que fortalezcan esta focalización, como las propuestas de cobranza por la matrícula a las familias de mayores ingresos. Si bien ello sería conveniente desde el punto de vista de la distribución, sería presumiblemente difícil de realizar y no permitiría cobrar sumas significativas. Por ejemplo, si el quintil de mayor consumo pagara la mitad de todo el gasto público que subvenciona su educación básica, el fisco recuperaría el 2.5% de su gasto educativo total. Y ello con el riesgo de dejar sin educación a algunos grupos sociales, dada la dificultad de discriminar entre los distintos estratos de ingreso.

Otra conclusión es que, en vista de que la educación pública básica llega a la gran mayoría de niños pobres, y además se concentra en importante proporción en estos sectores, la aplicación de programas sociales a través de ella sería bastante conveniente. El primero y más evidente es, desde luego, el de la necesaria mejora de la calidad de la educación. Pero hay muchos otros programas sociales que se pueden aplicar a través de la educación pública. El

problema de la desnutrición, por ejemplo, que afecta a casi la mitad de los niños que asisten a primer grado de primaria según ha encontrado un reciente Censo de Talla en escolares desarrollado por UNICEF, puede ser fácilmente atacado mediante programas de alimentación escolar adecuados. La atención de salud preventiva es otro programa social que debería aplicarse a todos los escolares del país.

¿Qué tan importante es la educación pública básica respecto del consumo de los pobres y la distribución del ingreso?

El gasto estatal en educación se ha reducido sustancialmente en los últimos años. En 1990, el gasto total en educación era sólo el 41% del existente en 1979.



Angel Ferris

Sin embargo, ese gasto se distribuye de una manera bastante favorable a las familias pobres, y éstas también se han empobrecido mucho en los últimos años. Para tener una idea de cuánto significa ese gasto para las familias, hemos calculado lo que les costaría si tuvieran que pagar exclusivamente los gastos corrientes (remuneraciones de los profesores y no costo de construcción de infraestructura). Para el 20% de familias de menores ingresos, lo que gasta el Estado en la educación primaria y secundaria de sus hijos representa el 15% de su gasto de consumo total. Para el siguiente 20% de familias, representa el 7% de su consumo; y para el 20% de familias más ricas, sólo el 0.5% de su consumo.

Es decir, **el subsidio que representa el gasto estatal en educación como proporción del gasto de consumo total para las familias más pobres alcanza un porcentaje bastante elevado: una sexta parte de su consumo.** Esto se debe a un gasto estatal de unos US\$ 200 dólares anuales (US\$ 16.5 dólares mensuales, equivalente a media remuneración mínima vital a fines de 1993) por familia entre los más pobres, y sobre todo a un gasto de consumo de las familias extremadamente bajo: apenas US\$ 100 dólares mensuales.

Aunque la proporción que representa este subsidio para las familias pobres puede parecer alta, se ha encontrado niveles superiores en otros países: en Chile a fines de los 60, el 30% más pobre recibía por educación pública (incluyendo superior) el 29% de sus ingresos³.

Una aproximación global al efecto de este gasto público educativo sobre la distribución del ingreso la podemos analizar viendo cómo se afecta el coeficiente de Gini con este gasto, siguiendo la metodología establecida por Kakwani (1980). La educación primaria pública reduce el Gini en 3% y la secundaria pública en 2.4%.

El efecto del gasto público realizado a través de los colegios es directamente proporcional a los recursos destinados. A pesar de que aún se destinan pocos fondos con este fin, los efectos son relativamente importantes, por lo que un aumento del gasto educativo y de los programas sociales realizados por esta vía tendría efectos significativos sobre la pobreza y la distribución del ingreso.

Bibliografía

- Castañeda, T. (1992)
Combating Poverty: innovative social reforms in Chile during the 1980s. ICS Press, San Francisco, EEUU.
- CEPAL (1992)
Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile.
- Foxley, A.; Aninat, E. y Arellano, J.P. (1980)
Las desigualdades económicas y la acción del Estado. Fondo de Cultura Económica, México.
- Francke, P. (1994)
Gasto público en educación, distribución y ajuste: Perú 1985-1991. tesis para optar el grado de Magister en Economía, Escuela de Graduados, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- Francke, P. y Guabloche, J. (1993)
Focalización: identificando a los pobres según características socioeconómicas de los hogares, trabajo presentado al X Encuentro de Economistas de la Gerencia de Estudios Económicos, Banco Central de Reserva del Perú, Lima.
- Kakwani, N.C. (1980)
Income inequality and poverty. Methods of estimation and policy applications. A World Bank Research Publication, Oxford University Press.
- Ribe, H.; Carvalho, S.; Liebenthal, R.; Nicholas, P. y Zuckerman, E. (1990)
How adjustment programs can help the poor. The World Bank's experience. World Bank Discussion Papers N° 71, The World Bank, Washington DC, EEUU.

Notas

1. Este artículo se basa en el capítulo 3 del libro del autor **La educación pública, los pobres y el ajuste** recientemente publicado por CEDAL-APRODEH.
2. Un factor adicional es que los hogares más pobres tienen un mayor número de miembros entre los 6 y los 16 años.
3. Foxley y otros (1980), p. 78.