

DOCUMENTOS DE TRABAJO DEL RECTORADO
Nº 2

ALGUNOS TOPICOS SOBRE LA EDUCACION EN URUGUAY

una aproximación desde la economía

Secretaría del
Rectorado de la Universidad de la República
Mayo de 2000

INDICE

INTRODUCCION	p. 4
1. LA RESPONSABILIDAD EDUCATIVA.....	p. 5
2. COBERTURA EDUCATIVA.....	p. 7
3. GASTO PUBLICO Y GASTO EN EDUCACION	p. 10
3.1 Gasto en educación: Qué es gasto público y qué es gasto privado.....	p. 10
3.2 Gasto público en educación: comparaciones en el tiempo	p. 11
3.3 Gasto público en educación: evolución respecto al ingreso per cápita	p. 13
3.4 Gasto público en educación y gasto público social.....	p. 14
3.5 Gasto público en educación y población en edad escolar.....	p. 16
3.6 Gasto público en enseñanza superior.....	p. 18
3.7 Conclusiones.....	p. 19
4. ENSEÑANZA UNIVERSITARIA: EQUIDAD	p. 20
4.1 ¿Cuál es el perfil socioeconómico de los candidatos a ingresar a la Universidad?	p. 20
4.2 La edad de los integrantes y el nivel socioeconómico del hogar.....	p. 21
4.3 Consecuencias de la enseñanza sobre el ingreso del hogar.....	p. 22
4.4 Conclusiones	p. 24
5. REZAGO CURRICULAR DE LOS ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS ...	p. 25
5.1 Aspectos metodológicos	p. 25
5.2 Condición de actividad	p. 25
5.3 Actividad laboral e ingreso	p. 26
5.4 Razones posibles del rezago.....	p. 28
5.5 Conclusiones	p. 30
6. BIBLIOGRAFIA.....	p. 32

NOTA

Los capítulos 2 y 3 del presente documento de trabajo son una actualización de la versión original del documento “Gasto Público en Educación en el Uruguay” presentada en julio de 1999. La publicación por parte de las fuentes de dicho trabajo de algunas cifras más recientes a las contenidas en él motivaron su inclusión en esta edición.

Los capítulos 2, 3 y 4 están basados en dos documentos de trabajo preparados por Mariella Torello en 1999 para el Rectorado de la Universidad de la República. El capítulo 5 está basado en un documento de trabajo preparado por la Marisa Buchelli en 2000 para el Rectorado de la Universidad de la República. La redacción de la versión final de esta edición estuvo a cargo de Gabriel Oddone París, Secretario del Rector de la Universidad de la República.

Montevideo, mayo de 2000.

INTRODUCCION

Nadie pone en duda hoy en día el papel clave de la educación y el conocimiento dentro de las sociedades actuales. La UNESCO¹ y el Banco Mundial² han señalado que, en un escenario de desigualdades evidentes entre los países desarrollados y los subdesarrollados, la educación es un factor clave para contribuir a cerrar la brecha que los separa.

Recientemente Bucacos (1999) muestra que entre 1960 y 1998 la calidad de la mano de obra que participa en la producción fue la principal fuente de crecimiento de la economía uruguaya, explicando más del 50% del crecimiento del producto. Esto pone de manifiesto la importancia que tiene para un país pequeño y relativamente abierto al mercado internacional como Uruguay, explotar su intensidad relativa en recursos humanos calificados.

Como consecuencia de lo anterior, la integración regional en curso desafía a las políticas públicas a promover y desarrollar mecanismos ágiles y flexibles de interacción entre la creación y transmisión de conocimientos con su aplicación y comercialización. Por tanto, la inversión en educación, en particular, el papel del sector público en ella, así como la evaluación de sus efectos económicos y sociales, se vuelven temas ineludibles para la agenda política de los próximos años.

El presente documento de trabajo tiene por objeto central reunir, ordenar, analizar y comparar información sobre algunos aspectos relativos a la educación, especialmente universitaria, en Uruguay.

El documento de trabajo está dividido en cinco capítulos. En el primero se resumen brevemente los fundamentos de la intervención del sector público en la provisión, regulación y financiamiento de la educación. En el segundo se presenta una comparación internacional de la cobertura educativa según niveles de enseñanza. El tercero está dedicado a medir y comparar internacionalmente el esfuerzo en inversión en educación pública realizado por la sociedad uruguaya en los últimos años. El cuarto trata sobre la equidad de la inversión pública en enseñanza universitaria en Uruguay. Finalmente, en el quinto capítulo se describen algunas características del rezago curricular de los estudiantes universitarios en Uruguay, al tiempo que se identifican sus posibles causas.

¹ UNESCO; *Informe Mundial sobre Educación*, París 1998.

² Banco Mundial, *Informe sobre desarrollo mundial*, Washington 1998.

1. LA RESPONSABILIDAD EDUCATIVA DEL ESTADO

Desde una perspectiva estrictamente económica existe consenso sobre la necesidad de la intervención pública en la provisión, regulación y financiación de la educación. Entre otras razones suelen mencionarse el estímulo del crecimiento económico y la contribución a una más justa distribución de la riqueza.

Habitualmente se identifica a la educación como un activo que desarrolla las capacidades productivas de los habitantes de un país. En consecuencia, la actuación pública se justifica en tanto a través de ella se potencia el **crecimiento y la competitividad de las economías** estimulando la creación de empleo de calidad y mejorando la calidad de vida de las personas.

Desde los años cincuenta, existe consenso entre los economistas acerca de que el concepto de capital debe incorporar el conjunto de habilidades y conocimientos disponibles en la economía. En general, éste es función de la inversión en educación de la población, en programas y proyectos de investigación científica, así como en actividades de investigación y desarrollo (I+D). A este particular concepto de capital se lo suele denominar *capital humano*.

En las últimas décadas los investigadores del crecimiento económico han venido insistiendo con que las diferencias entre las tasas de crecimiento de largo plazo de los países pueden ser explicadas, en una porción significativa, por los distintos niveles de inversión en educación y en I+D. Ya en los años sesenta³ algunos trabajos mostraban que el aumento significativo de la inversión en educación en EE.UU., respecto a la realizada en capital físico, permitía explicar entre un tercio y la mitad de su crecimiento económico entre 1900 y 1956. Más recientemente⁴, otras publicaciones dieron cuenta de que en algunos países del este y centro de Asia un año adicional de educación para una generación, permite explicar más de 3 puntos porcentuales de las tasas de crecimiento del PBI de sus economías.

En Uruguay, recientes estimaciones de Bucacos (1999)⁵ muestran que el crecimiento promedio anual del capital humano por trabajador en Uruguay entre 1965 y 1990 (0,77%) estuvo entre los mayores en América Latina después de México (1,11%), Perú (0,92%) y Ecuador (0,83%), superando incluso a los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)⁶. Los resultados obtenidos por este trabajo dan cuenta de que los países que presentaron un mayor crecimiento de capital humano por trabajador en el período analizado, fueron aquellos que se ubicaban en niveles de desarrollo menores al de Uruguay en 1965 y que contaban con una abundante dotación de factor trabajo poco calificado. Según se señaló, el trabajo estima que la acumulación de capital humano en Uruguay explica más del 50% del crecimiento del producto entre 1960 y 1998.

³ Schultz (1960)

⁴ Chou & Lau (1987) y Azhar (1991).

⁵ Si se compara con la información presentada por Oulton (1997) y Collins & Bosworth (1996).

⁶ A excepción de los Países Bajos (0,91%)

La inversión en educación presenta entonces externalidades⁷ positivas para el crecimiento de las economías. Esto significa que las personas no son más productivas solamente por su propio nivel educativo sino también por el que posee el resto de la gente que las rodea. De igual modo, las empresas tienen ganancias de competitividad no sólo por lo que ellas hagan individualmente para mejorar sus productos o desarrollar otros, sino también por lo que hacen las empresas de su entorno, los centros de investigación, etc. Una vez más la existencia de las externalidades positivas asociadas a la educación y a la creación de conocimientos, vuelven recomendable la intervención pública.

Las razones basadas en consideraciones de **equidad** son bien conocidas: la educación desarrolla y potencia las habilidades y capacidades productivas de las personas. Como consecuencia de ello, las oportunidades ocupacionales y, por lo tanto, su bienestar mejoran gracias a la educación. Garantizar el acceso a la educación, independientemente de los recursos económicos de las personas, permite redistribuir el ingreso en el futuro alentando una menor desigualdad social.

Otros argumentos que sustentan la intervención pública en la educación se apoyan en consideraciones de **eficiencia** en la asignación de recursos. Estos en particular no son desarrollados en el presente documento.

En Uruguay, al igual que en la mayoría de los países latinoamericanos y en diversas naciones desarrolladas, la inversión en educación es realizada mayormente por el sector público. No se conocen estimaciones recientes de la proporción de recursos públicos y privados que se destinan a la educación en todos los niveles en Uruguay. Sin embargo, de la combinación de las cifras oficiales⁸ con la información de la Encuesta de Gastos e Ingresos (1994-1995)⁹ se puede estimar que aproximadamente el 60% del gasto en educación en 1994 era realizado por el sector público. En el nivel universitario, la participación pública parece ser mayor de acuerdo a la estimación de Brunner (1999) quien la cifra en un 75% del total de recursos. La significación de la inversión pública en educación en Uruguay, así como la importancia estratégica señalada recomiendan analizarla con mayor detalle y, en particular, considerar algunos aspectos referidos a sus efectos sobre la equidad en lo que respecta a la Universidad de la República.

⁷ Se entiende por externalidad la consecuencia de la acción de un agente (empresas, familias, Estado) sobre el bienestar de otro que no se trasmite a través de los precios.

⁸ Ministerio de Economía y Finanzas, Contaduría General de la Nación.

⁹ Instituto Nacional de Estadística (1997).

2. COBERTURA EDUCATIVA

Saber en qué medida se cubren las demandas potenciales de la población en materia educativa es la primera pregunta que quienes tienen a su cargo las políticas educativas públicas deben responder. A esos efectos usualmente se relevan las tasas de cobertura del sistema educativo según niveles; a saber cuántos son los estudiantes matriculados dentro de la población en edad de cursar estudios en cada nivel educativo.

El indicador más usado para conocer y establecer comparaciones internacionales de la cobertura educativa es la Tasa Bruta de Escolarización (TBE). Según UNESCO ésta se define como el número de estudiantes matriculados en el nivel educativo, independientemente de su edad, expresado como porcentaje del número de integrantes del grupo de edad que, según la reglamentación de cada país, debería matricularse en ese nivel. Cabe señalar que en la educación terciaria (que incluye la superior), se considera al grupo de edad de asistir aquel integrado por las personas que tienen hasta cinco años más que el correspondiente a la conclusión de los estudios secundarios.

En el Cuadro 2.1 se presentan las TBE promedio para los distintos niveles educativos y para grupos de países clasificados según metodología de UNESCO. Debe advertirse que en el presente análisis se emplea el término enseñanza terciaria para indicar a los distintos tipos de educación posterior a la secundaria. La enseñanza terciaria incluye los niveles 5, 6 y 7 de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE). Los niveles 6 y 7 son los que comprenden la enseñanza superior, razón por la cual el nivel 5 abarca aquellos estudios que permiten obtener certificados que no son equivalentes a un primer título universitario. El nivel 6 es el primer nivel de la enseñanza superior que permite obtener un primer título universitario o su equivalente, mientras que el nivel 7 hace referencia a un título universitario superior o su equivalente.

Cuadro 2.1								
TASAS BRUTAS DE ESCOLARIZACIÓN SEGUN NIVEL EDUCATIVO								
(En porcentajes)								
Regiones y países	Preprimaria		Primaria		Secundaria		Terciaria	
	1985	1995	1985	1995	1985	1995	1985	1995
Mundo	26,7	30,1	99,1	99,6	48,5	58,1	12,9	16,2
Desarrolladas	65,0	69,9	99,5	104,5	97,4	97,0	39,3	59,6
América Latina y el Caribe	35,4	51,1	105,1	110,4	50,2	56,6	15,4	17,3
Uruguay	25,0	33,0	106,0	111,0	71,0	82,0		27,3
Menos desarrollados	9,8	10,8	65,9	69,5	16,3	18,4	2,5	3,2

Fuente: UNESCO; Informe Mundial sobre Educación; 1998.

Del Cuadro 2.1 se desprende que, con relación a las tasas de cobertura educativa en el nivel de la educación preprimaria, las políticas en las distintas regiones parecen haber seguido criterios diversos. En la región, los niveles de cobertura han crecido significativamente en la última década para la que se disponen datos. En el Cuadro 2.2

se incluye la información desagregada por países para América Latina y el Caribe para años diversos¹⁰.

Cuadro 2.2					
TASAS BRUTAS DE ESCOLARIZACION SEGUN NIVELES: AMERICA LATINA Y EL CARIBE					
(En porcentajes)					
País	Preprimaria	Primaria	Secundaria	Terciaria	Año sobre el que se informa
Costa Rica	79	104	49	30	1998, excepto Terciaria
Cuba	88	106	81	12	1996
Rep. Dominicana	33	94	54	23	1997 1/
El Salvador	40	97	37	18	1997, excepto Terciaria
Guatemala	35	88	26	8	1997, excepto Terciaria
Honduras	14	111	32	10	1994
México	73	114	64	16	1996
Nicaragua	24	101	57	12	1998, excepto Terciaria
Panamá	76	105	69	32	1996
Argentina	54	113	77	36	1996, excepto Terciaria
Bolivia	s/d	s/d	s/d	s/d	
Brasil	58	125	62	15	1996, excepto Terciaria
Chile	98	101	75	31	1996, excepto Terciaria
Colombia	33	113	67	17	1996
Ecuador	56	127	50	s/d	1996
Paraguay	61	111	47	10	1997, excepto Terciaria
Peru	40	123	72	26	1997
Uruguay	45	109	85	30	1996
Venezuela	44	91	40	s/d	1996

1/ 1996: Primaria y Terciaria.
s/d: Sin dato en la fuente.

Fuente: UNESCO, Anuario Estadístico; 1999.

En el nivel primario, la mayoría de los países comprendidos por las regiones consideradas exhibe tasas de escolarización elevadas. Uruguay presenta niveles similares a los de la región con tasas que se encuentran por encima del 100% debido a la sobriedad¹¹ (Cuadro 2.1).

Por el contrario, en el nivel secundario aparecen diferencias entre los países desarrollados y las naciones latinoamericanas. Uruguay muestra un grado de cobertura que se ubica por encima del promedio regional (Cuadro 2.1).

Las diferencias en materia de cobertura respecto a las naciones industrializadas se acentúan en el nivel correspondiente a la enseñanza terciaria. En efecto, además de que para 1995 las TBE de los países de altos ingresos más que triplicaban las de América Latina y el Caribe, el comportamiento exhibido por ellas entre 1985 y 1995 da cuenta de una profundización de la brecha entre ambos grupos de países (Cuadro 2.1).

¹⁰ De acuerdo a la fuente (UNESCO; Anuario Estadístico 1999) no se dispone de información homogénea por años.

¹¹ Refiere al número de personas que excede la edad de asistir al nivel educativo.

De acuerdo con las cifras del Cuadro 2.1, apenas uno de cada seis jóvenes latinoamericanos en edad de cursar estudios terciarios lo estaba haciendo en 1995 (1 de cada 5 con los datos del Cuadro 2.2). Según se puede apreciar, en Uruguay esta proporción se reduce a uno de cada cuatro jóvenes (algo menos de 1 de cada 3 en 1996).

De la comparación de las TBE de la enseñanza terciaria registradas entre 1985 y las de la segunda mitad de los años noventa se deduce que la ampliación de la cobertura en este nivel educativo es un fenómeno que se produce con mayor aceleración en el mundo desarrollado que en América Latina y el Caribe.

En síntesis, en 1995 la TBE de la enseñanza primaria de Uruguay era similar a la del promedio de América Latina. Por contrario, las TBE para los niveles secundario y terciario de Uruguay estaban por encima del promedio regional. Sin embargo en estos últimos dos casos los valores se ubican por debajo del promedio de los países desarrollados. De acuerdo a UNESCO la información de 1996 no presenta alteraciones significativas.

3. GASTO PUBLICO Y GASTO EN EDUCACION

A los efectos de realizar comparaciones entre países sobre la inversión pública en educación habitualmente se utiliza el gasto público como porcentaje del Producto Nacional Bruto (PNB)^{12 13}. Ello permite cuantificar con mayor precisión las magnitudes relativas al tamaño de cada país que son destinadas a la inversión pública en educación.

Con el objetivo de ordenar la presentación, el análisis propuesto se hace en base a algunos indicadores que relacionan variables y facilitan las comparaciones entre países. Estos indicadores procuran depurar las cifras de eventuales distorsiones asociadas a las características propias de cada país como son el tamaño de la población, su estructura etaria y la participación de otros gastos públicos sociales en los presupuestos públicos.

La disponibilidad de información comparada no permite aproximarse más que hasta 1996 y en algunos casos hasta 1995. La selección de los países que integran la muestra con la que se comparó a Uruguay fue realizada en base a dos criterios: i) considerar países cuyas estructuras etarias son similares a las de Uruguay, para lo cual se incluyeron la mayoría de las naciones integrantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) e; ii) incluir países con niveles de desarrollo similares a los de Uruguay, para lo cual se tomaron en cuenta las naciones de América Latina y el Caribe.

3.1 Gasto en educación: Qué es gasto público y qué es gasto privado

Definir en forma precisa el gasto público en educación es indispensable para realizar comparaciones internacionales y para medir su evolución en forma consistente en el tiempo. En esta sección se repasan brevemente algunos indicadores generalmente empleados para medir el gasto en educación y se define el criterio empleado en el presente trabajo.

Buchelli (1997), siguiendo a Irrázaval (1992), menciona 4 conceptos de gasto público en educación: i) el gasto social bruto o público que comprende todos los programas sociales con financiamiento público; ii) el gasto social neto o fiscal que es aquella parte financiada con ingresos tributarios; iii) el gasto social directo que es la parte del neto que se destina a comprar bienes y servicios y; iv) el gasto social efectivo que la proporción del directo que alcanza a las personas de menores ingresos.

De acuerdo a la OCDE (1998), se entiende por gasto público en educación al gasto total realizado por las autoridades en todos los niveles educativos. Los gastos públicos

¹² PNB: Se define como el valor agregado bruto que generan los factores productivos (tierra, trabajo y capital) que residen en el territorio de referencia independientemente de la localización geográfica donde se está generando el valor agregado. PBI: Se define como el valor agregado bruto que generan los factores productivos (tierra, trabajo y capital) dentro del territorio de referencia independientemente de la residencia de los propietarios de esos factores. Guinovart, B.; Trylesinski, F., (1998); *Modelo descriptivo de Naciones Unidas*; Facultad de Ciencias Económicas y Administración; Universidad de la República.

¹³ Las estadísticas internacionales presentadas por la UNESCO contienen las cifras expresadas como porcentajes del Producto Nacional Bruto (PNB). En los países subdesarrollados habitualmente es más conveniente emplear el Producto Bruto Interno (PBI) para medir el esfuerzo productivo de las sociedades. En este documento los conceptos de PBI y PNB son empleados indistintamente para Uruguay. Ello no provoca alteraciones mayores en los resultados puesto que ambos conceptos son utilizados para estimar participaciones en términos del Producto a partir de cifras relativamente pequeñas a éste como es el caso del gasto público en educación.

realizados en actividades culturales, deportivas y juveniles varias no se incluyen en el gasto en educación.

Según la misma fuente, gasto privado en educación es aquel financiado por recursos privados v.g. los hogares (estudiantes y sus familias) y otras entidades. Estas últimas incluyen empresas e instituciones sin fines de lucro (organizaciones religiosas, caritativas, asociaciones empresariales, profesionales o sindicatos). El gasto privado comprende los pagos de matrículas, los gastos en materiales, útiles y libros realizados por las familias y por las instituciones.

A partir de lo anterior, es posible afirmar que la definición de gasto público en educación que se utiliza a nivel internacional y que, por tanto, permite realizar comparaciones entre países incluye solamente las erogaciones estatales excluyendo explícitamente aquellos ingresos fiscales que el Estado deja de percibir por concepto de exoneraciones impositivas.

3.2 Gasto público en educación: comparaciones en el tiempo

A continuación se presenta un detalle de la evolución comparada del gasto público en educación como porcentaje del PNB en Uruguay con el realizado en otras regiones del mundo de acuerdo a los criterios de agrupamiento y datos de UNESCO¹⁴.

Cuadro 3.1							
GASTO PUBLICO EN EDUCACION COMO PORCENTAJE DEL PNB							
	1964	1975	1980	1985	1990	1995	1996
Regiones y países							
Mundo	s/d	s/d	4,9	4,9	4,9	4,9	s/d
Desarrolladas	s/d	s/d	5,2	5,0	5,0	5,1	s/d
América Latina y el Caribe 1/	2,6	3,3	3,8	3,9	4,1	4,5	4,5
Uruguay 2/	2,7	2,2	2,2	2,8	3,1	2,8	3,0
Menos desarrollados	s/d	s/d	2,9	3,0	2,7	2,5	s/d

s/d: sin dato en la fuente.

1/ Para 1964, es el promedio de 11 países sobre los que informa UNESCO (Informe Mundial Educación, 1998); para 1996 es el promedio de 25 países sobre los que informa UNESCO Estadístico, 1999); en el resto de los años es el promedio elaborado por UNESCO (Informe sobre Educación, 1998).

2/ El dato de 1996 corresponde a 1998 según la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el Central del Uruguay. Según la fuente se trata de información sobre ejecución

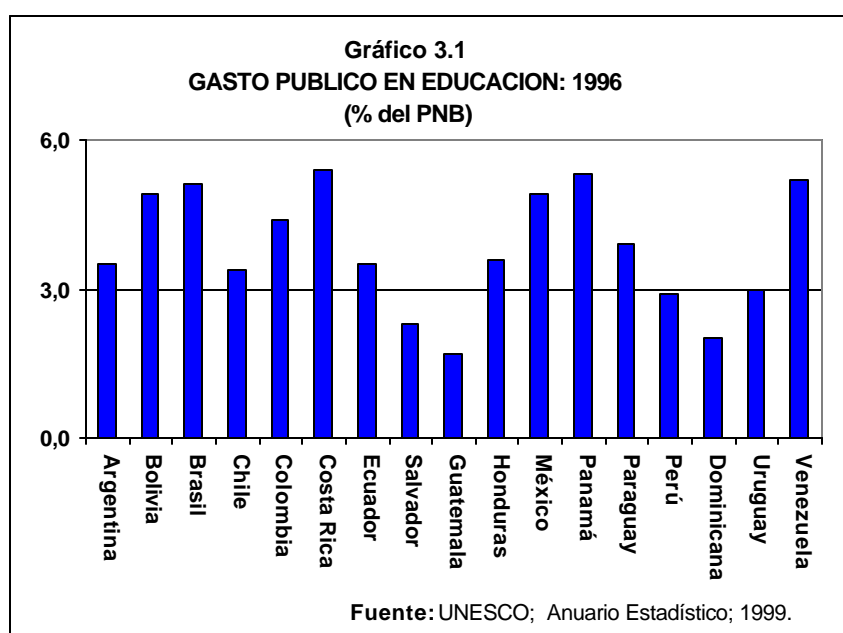
Fuente: UNESCO; Informe Mundial sobre Educación; UNESCO; Anuario Estadístico; 1999. Oficina de Planeamiento y Presupuesto; Resultados de la Gestión Pública: Rendición Cuentas de 1998; 1999. Banco Central del Uruguay; Boletín Estadístico; varios números;

Según se desprende del Cuadro 3.1, durante las últimas tres décadas Uruguay ha destinado la misma proporción de recursos públicos del PNB a la educación.

¹⁴ Anuarios Estadísticos de 1964, 1975, 1980, 1985, 1990, 1995 y 1999.

Si se compara la evolución del gasto público de Uruguay con el registrado en América Latina, se observa que nuestro país perdió terreno en esta materia. En efecto, de estar levemente por encima del promedio regional, cuarenta años después el gasto público en educación como porcentaje del PNB de Uruguay representa las dos terceras partes del que la región realiza. Si bien es cierto que el principal deterioro de esta relación se produjo antes de la década del ochenta, según se desprende del Cuadro 3.1 en los últimos veinte años la diferencia en favor de la región siguió ampliándose.

De acuerdo al Cuadro 3.1, durante las últimas cuatro décadas las políticas públicas en América Latina han hecho un esfuerzo por atender a la educación. Ello ha traído como consecuencia que la brecha con los países desarrollados en la materia se ha ido cerrando. A estar por las cifras expuestas, Uruguay es una excepción al respecto, el resultado de ello se observa en el Gráfico 3.1 que presenta una comparación entre países de la región del gasto público dedicado a educación.



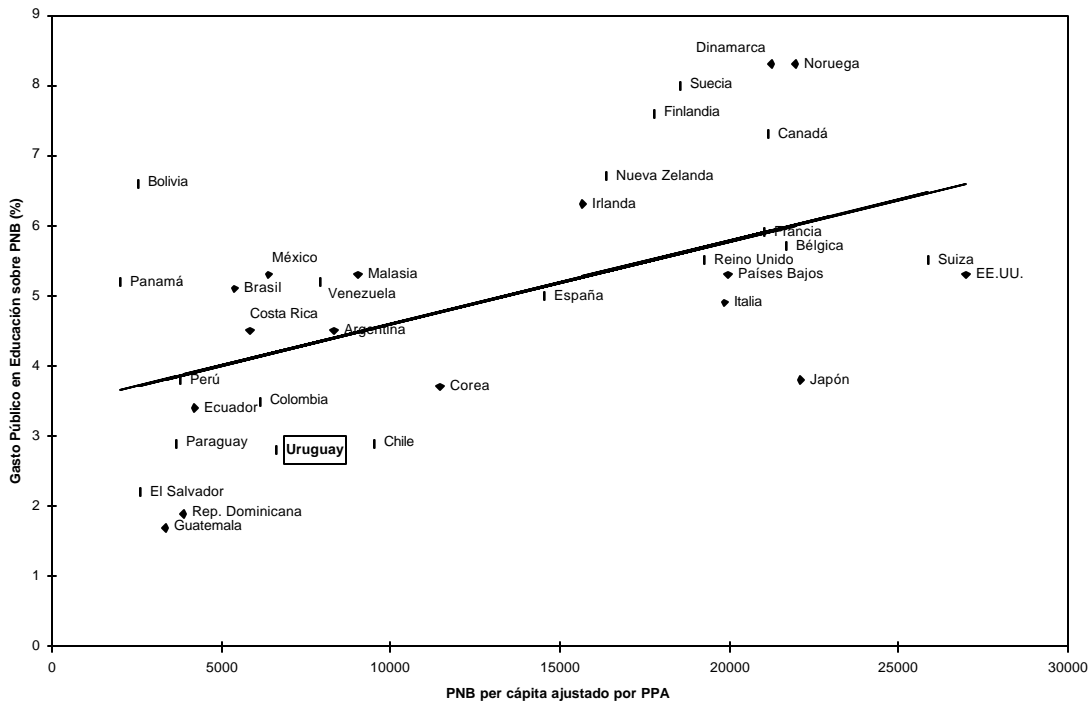
En síntesis, en los últimos treinta y cinco años Uruguay se ha ido rezagando respecto a la región latinoamericana en materia de recursos públicos destinados a la educación. Las cifras expuestas dan cuenta de que las políticas públicas en la materia han estado alejadas de los objetivos y prácticas que parecen haber predominado en la región. Ello es así puesto que, mientras en 1964 el gasto público en educación como porcentaje de PNB de Uruguay superaba levemente al promedio regional, en la segunda mitad de los años noventa éste representa las dos terceras partes de él.

3.3 Gasto público en educación: evolución respecto al ingreso per cápita

Emplear el gasto público en educación como porcentaje del PNB para realizar comparaciones entre países a lo largo del tiempo, es útil puesto que permite cuantificar de una forma homogénea la magnitud del esfuerzo en términos del valor de la producción de cada nación. Sin embargo, su consideración no permite depurar las cifras de los efectos que sobre ellas tienen los distintos tamaños de los países. Una forma habitual de hacerlo es introducir el PNB per cápita. Dado que esta variable está expresada en unidades monetarias, a los efectos de hacer comparaciones internacionales ésta debe expresarse en una misma moneda (dólares en este caso) que es necesario ajustar para que refleje igual capacidad de compra en cada país. Este ajuste se realiza por la Paridad de los Poderes Adquisitivos (PPA) de acuerdo a los valores propuestos por la UNESCO¹⁵.

A los efectos de ilustrar estas comparaciones se incluye a continuación el Gráfico 3.2 en el que se relacionan para 1995 los PNB per cápita de los distintos países con el gasto público dedicado a educación como porcentaje del PNB. Según se aprecia, la relación en su forma más simple toma la forma de una recta. A lo largo de ella se ubica el gasto público destinado a educación como porcentaje del PNB que corresponde, en promedio, a cada uno de los niveles de PNB per cápita para la muestra de países considerada.

Gráfico 3.2
Relación entre Gasto Educativo sobre PNB y PNB per cápita Año 1995
Fuente: UNESCO



¹⁵ UNESCO (1998), de acuerdo a las estimaciones incluidas en *World Development Indicators 1997*; Banco Mundial.

Según se puede observar en el Gráfico 3.2, Uruguay aparece por debajo de los valores medios de la región y muy alejado de los niveles correspondientes a los países desarrollados. El sentido de la inclinación de relación lineal expuesta, da cuenta de que a mayores niveles de PNB per cápita mayor es el porcentaje del PNB destinado a gasto público en educación.

Si el ejercicio se repite para los datos de 1985 y 1990, se obtiene que el crecimiento del PNB per cápita en Uruguay no ha estado acompañado por un mayor esfuerzo público en términos de PNB destinado a educación. En este sentido, nuestro país no ha seguido el camino adoptado en estos años por los países de la muestra que tienen mayor PNB per cápita.

En síntesis, en los últimos diez años para los que se dispone de información, Uruguay no ha acompañado la tendencia predominante a nivel internacional que muestra que el gasto público destinado a educación crece a medida que aumenta el PNB per cápita.

3.4 Gasto Público en educación y gasto público social

El gasto público social se define como la suma de los recursos públicos destinados a financiar las actividades de educación, salud, vivienda y seguridad social. Durante los años noventa los países de América Latina han incrementado sustancialmente los fondos destinados a estos fines.

Cuadro 3.2		
GASTO PUBLICO SOCIAL		
	Dólares per cápita	% del PNB
Países industrializados 1/		
Países con gasto social elevado 2/	7.200	31,2
Otros 3/	3.600	16,4
América Latina 4/		
Países con gasto social elevado 5/	425	17,2
Uruguay	625	23,6
Países con gasto social medio 6/	127	10,9
Países con gasto social bajo 7/	54	5,9
1/ Gobierno Central Consolidado, datos de 1992.		
2/ Austria, Países Bajos, Francia y Suecia.		
3/ Alemania, Canadá, España, EE.UU., Japón, Reino Unido.		
4/ Datos 1994-1995.		
5/ Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá y Uruguay.		
6/ Colombia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela.		
7/ Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú, Rep. Dominicana.		
Fuente: CEPAL; Social Panorama of Latin America 1996; Box IV. 3 pp.86; Table IV.1 pp. 95.		

En materia de gasto público social Uruguay está a la cabeza de los indicadores de la región. Si se considera el gasto público social como porcentaje del PNB Uruguay ocupa

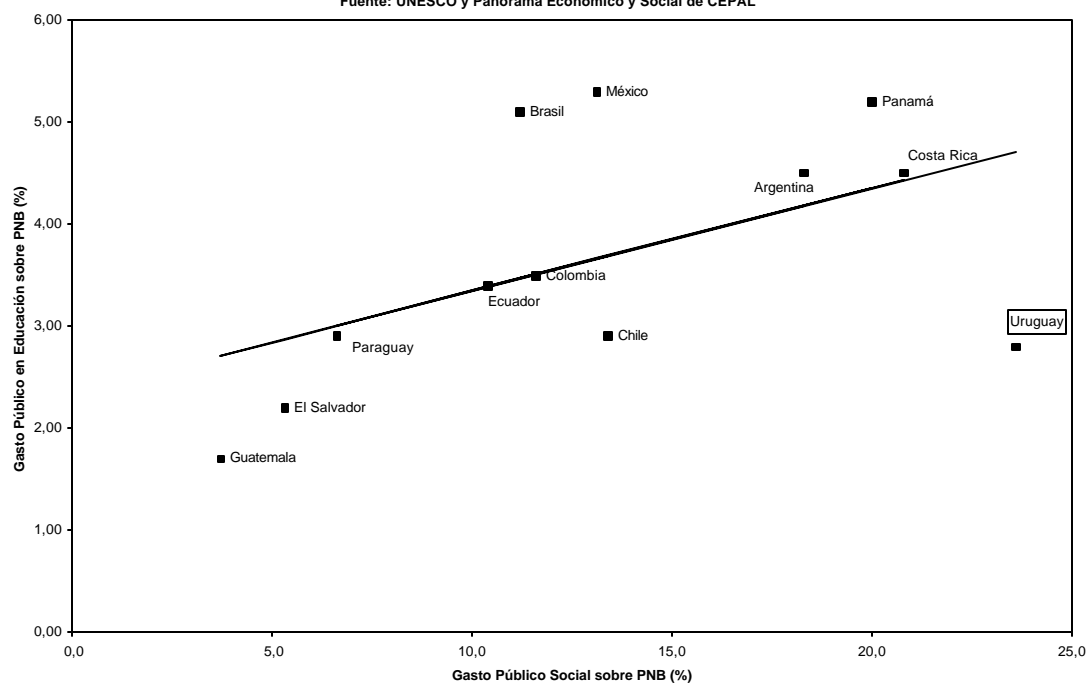
el primer lugar en el continente, mientras que si se tiene en cuenta el PNB per cápita ocupa el segundo (Cuadro 3.2).

El lugar destacado que ocupa Uruguay en la región obedece al incremento significativo de recursos públicos destinados a aspectos sociales a lo largo de los años noventa. Un comportamiento similar se pudo observar en este período en Argentina, México y Panamá, dando cuenta de que los buenos resultados que exhibe Uruguay se producen aún en un contexto de crecimiento del gasto público social en la región.

Sin embargo, la expansión de los recursos destinados al gasto público social en Uruguay no alcanzó a la educación. De acuerdo a información de la CEPAL, en la primera mitad de los años noventa los fondos públicos destinados a la seguridad social aumentaron un 47% en términos reales. En el mismo período los recursos públicos dirigidos a la salud crecieron un 29% en moneda constante, mientras que los afectados a la educación apenas lo hicieron un 0,6%.

Como consecuencia de lo anterior, Uruguay se ubica por debajo del promedio regional cuando se compara la proporción del PNB destinado a gasto público social con el porcentaje del PNB invertido en gasto público educativo. Este hecho aparece ilustrado en el Gráfico 3.3. En él se observa que, a pesar de que Uruguay presenta un gasto público social elevado en términos del PNB (23,6% en 1995), el gasto público en educación apenas representa el 2,8% del PNB en ese año.

Gráfico 3.3
Relación entre Gasto Educativo Público sobre PNB y Gasto Público Social sobre PNB para Países de América Latina Seleccionados
Año 1995
Fuente: UNESCO y Panorama Económico y Social de CEPAL



El desequilibrio que muestra el gasto público social en Uruguay deriva del desigual crecimiento que afectó a sus componentes a lo largo de la década del noventa. Ello es una consecuencia de la reforma constitucional de 1989 que sancionó la indexación de

los ajustes de las pasividades a la evolución del salario medio. Con la reforma del sistema de Seguridad Social, implementada a partir de 1996, se debería esperar en el mediano y largo plazo una corrección del desequilibrio que muestra el gasto público social. Ello debería ser consecuencia de la reducción de la asistencia financiera del presupuesto nacional al Banco de Previsión Social.

En síntesis, Uruguay ocupa un lugar destacado en la región en cuanto a la proporción de recursos públicos que destina al gasto social. Sin embargo, ello deriva de la elevada participación de los gastos asociados a la seguridad social que entre 1990 y 1998 crecieron un 66% en términos reales.

3.5 Gasto Público en educación y población en edad escolar

Es evidente que la estructura del gasto público revela las prioridades de las políticas públicas de cada país. No es menos claro que estas prioridades están condicionadas por la estructura etaria de la población y, por las necesidades de cobertura y asistencia que esta población tiene respecto al universo de servicios públicos.

Como consecuencia de lo anterior, el elevado gasto público destinado a la seguridad social que presenta Uruguay podría estar reflejando una adecuada asignación de recursos en función de la estructura de edades de la población. A los efectos de contrastar esta hipótesis se presenta a continuación un análisis que relaciona la participación de los recursos destinados a la educación en el total del gasto público con la población en edad escolar en todos los niveles. Así, tomando en cuenta los niveles de desarrollo económico y social de cada país sería de esperar que el gasto público en educación guardara alguna relación con la población en edad escolar de cada uno de ellos.

Con este objetivo, se presenta a continuación una relación entre el gasto público en educación como porcentaje del PNB y el porcentaje de la población en edad escolar - comprende desde el nivel primario hasta el terciario- respecto a la población total. La información utilizada está basada en UNESCO, OCDE y el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE¹⁶). La muestra incluye países latinoamericanos y desarrollados, así como algunas naciones de industrialización reciente del sudeste de Asia.

El Gráfico 3.4, que aparece a continuación, muestra la posición de cada país respecto a la relación media aproximada por una recta. El sentido de la inclinación da cuenta de que, en promedio, para la muestra de países seleccionados existe una relación inversa entre la proporción de la población en edad escolar respecto al total y el gasto público en educación como porcentaje del PNB. El signo de la relación de la que se da cuenta en el Gráfico 3.4 parece estar determinado por otros factores no considerados como por ejemplo el grado de desarrollo relativo de los países.

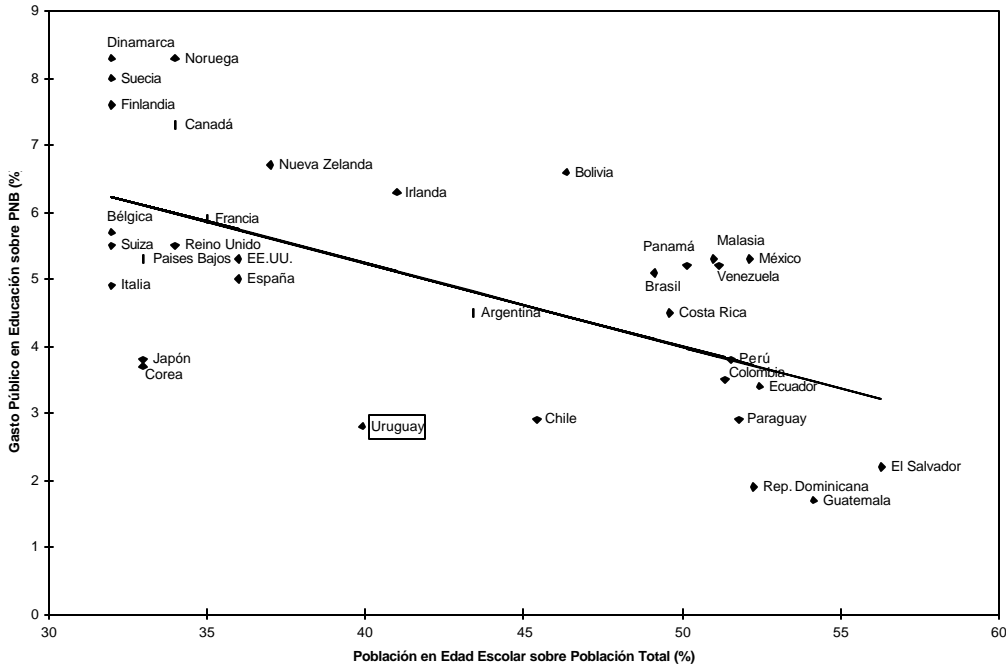
De acuerdo a lo anterior, en el lado izquierdo del Gráfico 3.4 se ubican los países que tienen una menor población en edad escolar relativa, es decir, aquéllos de menor crecimiento demográfico. Simultáneamente, en la parte superior del Gráfico 3.4

¹⁶ CELADE (varios años).

aparecen aquellos países que destinan una mayor porción de su PNB al gasto público en educación.

De la posición que ocupa Uruguay se desprende que, tomando en cuenta su estructura etaria, la inversión pública que realiza en educación está por debajo de la media internacional. En los hechos, los únicos países que exhiben una relación entre estos indicadores menos favorable que Uruguay son El Salvador, Guatemala y República Dominicana.

Gráfico 3.4
Relación entre Gasto Público en Educación y Población en Edad Escolar Año 1995 Fuente: UNESCO, OCDE y CELADE



De acuerdo al Gráfico 3.4, Irlanda exhibe una población en edad escolar similar a la de Uruguay. Sin embargo, mientras que Irlanda destinaba en 1995 un 6,3% de su PNB a financiar con fondos públicos la educación (por encima del promedio internacional), Uruguay apenas invertía un 2,8% de su PNB. Resultados más desventajosos se obtienen de comparar con la situación de Canadá y Nueva Zelanda, países que tienen una población en edad escolar menor a la de Uruguay pero invierten una porción significativamente mayor del PNB (7,3% y 6,7% respectivamente).

Los resultados de realizar las comparaciones con los países de la región no son tampoco favorables para nuestro país. En efecto, Argentina y Brasil con poblaciones en edad escolar respecto a sus poblaciones totales mayores a las de Uruguay (sobre todo Brasil), destinan un 4,5% y un 5,1% del PNB al gasto público en educación respectivamente. Según se desprende del Gráfico 3.4, Brasil se ubica por encima de la media internacional al considerar este indicador. Un caso que merece una particular atención es el de Chile. Un alto porcentaje de la inversión en educación se realiza por el sector privado, razón por la cual en la relación que aparece ilustrada en el Gráfico 3.4 la proporción del gasto público destinado a educación respecto al PNB aparece como excesivamente baja.

En síntesis, el bajo nivel de gasto público en educación que presenta Uruguay no puede ser atribuido a la composición etaria del país. Según muestran las cifras de UNESCO, OCDE y CELADE, existe una relación inversa entre la proporción de jóvenes y el porcentaje del PNB destinado a gasto público en educación. En este contexto, a pesar de que Uruguay tiene un bajo porcentaje relativo de jóvenes, el esfuerzo en términos de PNB que el país realiza en materia de gasto público en educación está por debajo de la media internacional.

3.6 Gasto Público en Enseñanza Superior

Hasta ahora se ha considerado el gasto público en educación sin tomar en cuenta los distintos niveles educativos. El lector puede preguntarse si el gasto público correspondiente al nivel universitario sigue las mismas tendencias observadas en el gasto público en educación total. A continuación se analiza el gasto público relativo al nivel superior, esto es aquel que corresponde a los niveles 6 y 7 de la CINE.

CUADRO 3.3	
GASTO PUBLICO EN ENSEÑANZA TERCIARIA	
(Porcentajes del PNB; año 1995)	
Canadá	1,5
Dinamarca	1,3
España	0,8
Finlandia	1,7
Francia	1,0
Irlanda	0,9
Italia	0,7
Noruega	1,5
Nueva Zelanda	1,1
Países Bajos	1,1
Suecia	1,6
Argentina 1/	0,7
Brasil	1,2
Costa Rica 2/	1,3
México	0,8
Paraguay 1/	0,8
Latinoamericanos con componente público similar a Uruguay 3/	0,9
Uruguay 1/ 4/	0,7
1/ Dato 1996.	
2/ Dato para 1995; fuente Anuario Estadístico UNESCO.	
3/ Promedio de Argentina, Costa Rica y México.	
4/ Dato 1996; Incluye la actividad asistencial del Hospital de Clínicas (estimada en 0,11% del PBN).	
Fuente: OCDE (1998); Education at a Glance; Table B1.1.c; pp.83.	

Los sistemas educativos de nivel superior son heterogéneos a nivel internacional. En algunos casos las instituciones privadas tienen una elevada participación. En otros, a pesar de que las instituciones públicas predominan, las modalidades de financiamiento

incorporan el cobro de matrícula a los estudiantes. Finalmente, en un tercer tipo, se agrupan sistemas institucionales públicos en los que el financiamiento se efectúa fundamentalmente a través de los presupuestos públicos nacionales. En virtud de ello, a los efectos de realizar comparaciones internacionales es necesario considerar sistemas que presenten características similares a las de Uruguay.

Lamentablemente, no existe información ordenada sistemáticamente por las principales fuentes que permitan diferenciar unos sistemas de otros. Así algunos indicadores empleados habitualmente como el gasto público por estudiante matriculado pueden no reflejar adecuadamente el esfuerzo en materia de financiamiento público de la educación superior. Ello sucede cuando, por ejemplo, un país tiene un sistema de enseñanza superior en el que el financiamiento privado tiene una elevada participación, determinando que los niveles de gasto público por estudiante matriculado sean muy bajos¹⁷.

Según se aprecia en el Cuadro 3.3, Uruguay destina una proporción comparativamente baja de su PNB a financiar la enseñanza superior a través de fondos públicos, aun cuando se lo compara con países latinoamericanos cuyos sistemas universitarios tienen un componente público similar al uruguayo. Si se consideran las TBE en la enseñanza superior de los países latinoamericanos de la muestra seleccionada, esta impresión se reafirma. En efecto, las TBE en enseñanza superior de estos países para 1995 no son superiores a la que presentaba Uruguay en ese año y, sin embargo, los recursos públicos destinados a financiarla son menores.

En síntesis, las cifras sobre enseñanza superior muestran que para este nivel educativo Uruguay destina, al igual que para el conjunto de la educación, una proporción de recursos públicos relativamente baja en términos comparados.

3.7 Conclusiones

Según vimos, la proporción del PNB de recursos públicos destinados a educación en Uruguay en las últimas tres décadas es sustancialmente menor que el aplican el promedio de las naciones industrializadas y los países latinoamericanos. Ello ocurre en un contexto en el cual el sistema educativo uruguayo exhibe tasas de escolarización en primaria y secundaria significativamente mayores a las del promedio de América Latina y el Caribe. Este hecho se acentúa aún más en el nivel terciario donde Uruguay presenta TBE diez puntos porcentuales más grandes que las del promedio de países latinoamericanos (Cuadro 2.1).

La permanencia de una situación como la descrita para el conjunto de la educación, en particular para la enseñanza superior, terminará por deteriorar el sistema de una forma tal que el país perderá definitivamente una de las más importantes ventajas comparativas en la región: el capital humano.

¹⁷ Esto sucede en virtud de que las estadísticas internacionales recogen el número de estudiantes totales, pero sólo contemplan la contribución pública al financiamiento de la enseñanza superior, subestimando el volumen de recursos totales que se destinan a financiar el sistema.

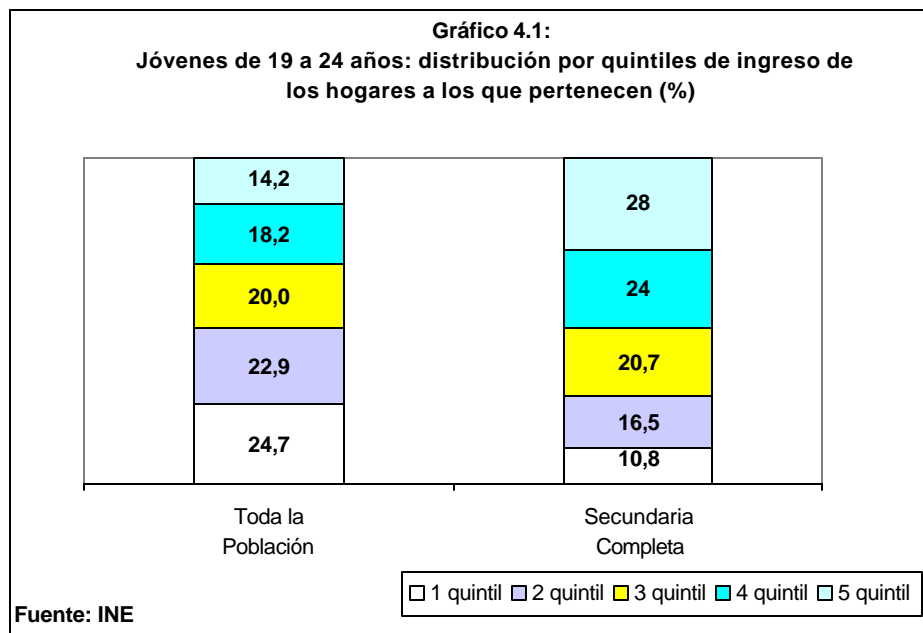
4. ENSEÑANZA UNIVERSITARIA: EQUIDAD

Este capítulo está dedicado a poner de manifiesto algunos aspectos que deben ser tenidos necesariamente en cuenta a la hora de evaluar la equidad del gasto público en enseñanza universitaria en Uruguay.

4.1 ¿Cuál es el perfil socioeconómico de los candidatos a ingresar a la Universidad?

Cuando se evalúa el gasto público en educación superior desde una perspectiva de equidad, es recomendable comparar la composición de ingresos de la población estudiantil universitaria con la población que está efectivamente en condiciones de ingresar al sistema. Si así no se hiciera se podría estar imputando al nivel superior inequidades heredadas de los niveles educativos previos.

A los efectos de tener en cuenta lo anterior, es necesario saber cuál es la representación de los hogares de menores ingresos entre la población que, estando en la edad de realizar estudios universitarios, ha cumplido con los requisitos curriculares que el sistema educativo le exige para hacerlo. Para hacerlo se presenta en el Gráfico 4.1 la distribución de los jóvenes (de 19 a 24 años) por quintiles de ingreso de los hogares¹⁸ de los que provienen. En la primera columna se representa la distribución de los jóvenes del total del país según el quintil de ingreso de los hogares a los que pertenecen. En la segunda columna aparece la misma distribución pero solamente de aquellos jóvenes que completaron la enseñanza secundaria.



Según se puede apreciar en la primera columna del Gráfico 4.1, los porcentajes de jóvenes de 19 a 24 años provenientes de hogares que se ubican en el primer y segundo quintil de ingresos (los más pobres) cuando se considera a toda la población, son 24,7%

¹⁸ El primer quintil agrupa al 20% de los hogares más pobres, el quinto quintil incluye al 20% de los hogares más ricos. El segundo, el tercero y el cuarto quintil agrupan las otras tres quintas partes de los hogares ordenados de acuerdo a su ingreso.

y 22,9% respectivamente. En consecuencia, los jóvenes que provienen de hogares cuyos ingresos los ubican en los dos quintiles más pobres (los dos primeros) son algo menos del 50% del total de personas del país que tienen entre 19 y 24 años.

Si consideramos ahora la segunda columna del Gráfico 4.1, tenemos que los jóvenes que provienen de hogares del primer y segundo quintil (los más pobres) y que egresaron de secundaria (están en condiciones de acceder a estudios universitarios), se reducen, respectivamente, al 10,8% y al 16,5% del total de jóvenes que culminaron secundaria. Esto es, algo menos de la tercera parte de los jóvenes que culminaron los estudios secundarios provienen de hogares cuyos ingresos los ubican dentro de los dos quintiles más pobres (primero y segundo). Por tanto, los requisitos curriculares del sistema educativo preuniversitario son un filtro para la población de menores ingresos.

En síntesis, la composición socioeconómica de la matrícula universitaria está condicionada por el perfil de ingresos de los hogares de los estudiantes que egresan de secundaria. A raíz de ello, la población que formalmente califica para ingresar al nivel universitario ya evidencia un sesgo en contra de los quintiles de menores ingresos. Menos de la tercera parte de los jóvenes que están en condiciones de ingresar a la enseñanza universitaria provienen de hogares que se ubican entre los dos quintiles de ingreso más pobres.

4.2 La edad de los integrantes y el nivel socioeconómico del hogar

A lo largo del tiempo una familia de tipo nuclear¹⁹ transita por diversas etapas. Como consecuencia de ello, la edad de los integrantes de la familia puede no ser independiente del nivel de ingreso del hogar y, por tanto, incidir sobre el estrato socioeconómico en donde éste se ubica. Intuitivamente: es menos probable que una familia se ubique en los tramos de ingreso más elevados cuando los integrantes activos se inician en las actividades laborales que cuando tienen algunos años en ellas. Dicho de otro modo, durante la madurez laboral de los integrantes activos de la familia es cuando existe mayor probabilidad de que ésta ahorre y acumule riqueza facilitando su ascenso dentro de la escala de ingresos.

En América Latina existe abundante evidencia que avala la hipótesis anterior²⁰. De acuerdo a la CEPAL (1997), en la región, a excepción de Bolivia y Chile, la pobreza de los hogares urbanos se concentra en la etapa en la cual el hijo mayor tiene entre 13 y 18 años, edad normalmente asociada a la etapa de enseñanza secundaria. Por el contrario, la menor vulnerabilidad económica de los hogares se encuentra en las familias que no tienen hijos, así como en las etapas iniciales y finales del ciclo de vida de la familia. La etapa en la que el hijo mayor tiene 19 años y más, edad que coincide con el nivel de educación terciaria, se ubica en el segundo escalón de menor vulnerabilidad.

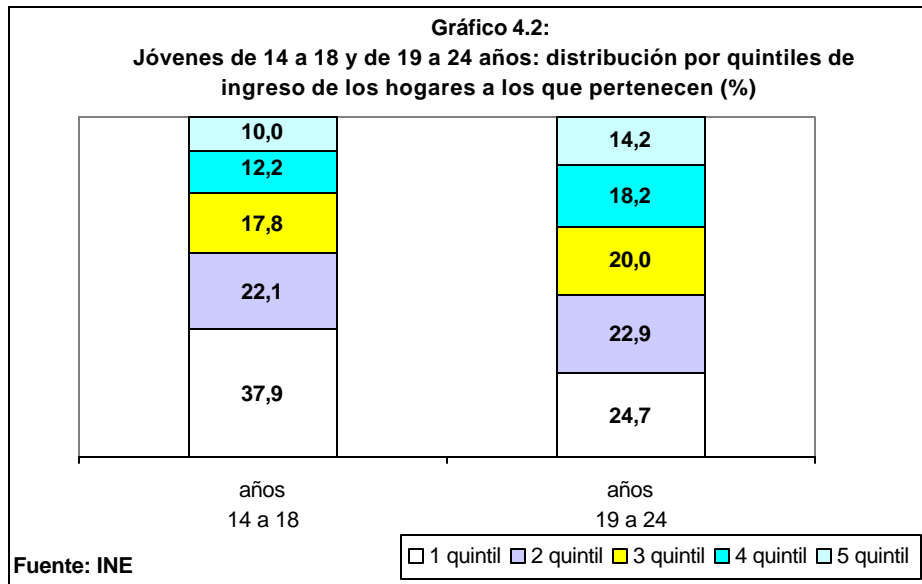
En Uruguay, los hogares con hijos en edad de asistir a la enseñanza primaria que se encuentran por debajo de la línea de pobreza son el 11,9%, porcentaje similar al de los hogares con hijos en edad de asistir a enseñanza secundaria o UTU (11,8%). Sin

¹⁹ Familia constituida exclusivamente por padres e hijos.

²⁰ Teoría del ciclo de vida.

embargo, apenas el 5,5% de los hogares cuyo hijo mayor tiene 19 años o más puede ser considerado pobre²¹.

En el Gráfico 4.2 se aprecia que un 60% de los jóvenes que tienen edades prevaletientes en el segundo ciclo de la enseñanza media (14 a 18 años) provienen de hogares que pertenecen a los dos quintiles de ingreso más pobres del país (primer y segundo quintil). En el otro extremo, apenas el 22% de este grupo etario proviene de hogares que pertenecen a los dos quintiles de ingreso más ricos (cuarto y quinto quintil). Por su parte según habíamos visto, en el tramo de edades correspondiente al nivel de educación terciaria (19 a 24 años), los jóvenes pertenecientes al primer y segundo quintil se reducen al 48%, en tanto que quienes provienen del cuarto y quinto quintil son ahora el 32%.



De acuerdo a lo anterior, en Uruguay la probabilidad de encontrar un joven en edad de asistir a la educación terciaria que pertenezca a los estratos de ingreso más pobres es relativamente menor que la de aquellos que tienen menos de 18 años de edad. En consecuencia, los candidatos a ingresar a la educación superior son, en promedio, menos pobres que el resto de los jóvenes.

4.3 Consecuencias de la enseñanza sobre el ingreso del hogar

Un tercer aspecto que debe ser tenido en cuenta a la hora de evaluar el impacto distributivo del gasto público en educación, es su propio efecto sobre el nivel de ingreso de las personas que se ven beneficiadas por él. Según mencionamos en el Capítulo 1, desde el punto de vista de la equidad la educación tiene un importante impacto redistributivo de la renta en tanto estimula y desarrolla capacidades y habilidades de las personas volviéndolas más productivas y, por tanto, potencialmente capaces de obtener mayores ingresos en el futuro. De esta manera, la educación provee un bien que es consumido -el servicio educativo-, al tiempo que permite su acumulación bajo la forma de capital humano.

²¹ CEPAL (1997); *Panorama Social*. Cifras de 1993.

Las estimaciones realizadas en Uruguay sobre el retorno puro²² de la educación señalan que los ingresos salariales de un universitario que no ha concluido sus estudios de grado superan, en promedio, en un 26,4% al de aquél que sólo culminó estudios secundarios. Esta diferencia se eleva a un 87,8% si considera el ingreso promedio del egresado universitario. Esto significa que un estudiante que proviene de un hogar de bajos ingresos puede obtener, por el sólo hecho de contar con algunos estudios universitarios, un diferencial de ingresos que probablemente desplace a su hogar desde el quintil de ingreso original hacia uno superior.

Un mercado de trabajo como el uruguayo que tiende a privilegiar la experiencia sobre la calificación (Diez de Medina, 1993) combinado con el modelo de universidad abierta²³ que exhibe la Universidad de la República, contribuyen al predominio de un estudiante a tiempo parcial en el sistema universitario público en Uruguay. Como consecuencia de ello, el perfil de la actividad económica de los estudiantes universitarios en Uruguay muestra que cerca del 65% está laboralmente activo y más de la mitad está ocupado. Además, el 70% de los estudiantes que trabajan lo hace por más de 30 horas semanales²⁴.

En consecuencia, la condición y el perfil de la actividad económica de los estudiantes resulta relevante a la hora de hacer consideraciones acerca de la composición socioeconómica de la matrícula universitaria. Ello es así puesto que la elevada actuación laboral de los estudiantes universitarios, tanto en términos de ocupación como de horas trabajadas, permite conjeturar que una parte no despreciable de los ingresos de los hogares de pertenencia se debe a la actividad del universitario.

En la primera columna del Gráfico 4.3 (Secundaria Completa) se presenta cómo se distribuyen las personas que tienen secundaria completa por quintiles de ingreso según el hogar del que provienen. En la segunda columna (Universitarios) se presenta la misma distribución pero de los estudiantes universitarios. Finalmente, en la tercera columna (Universitarios Corregidos) se presenta la distribución del ingreso de los estudiantes universitarios una vez realizada una corrección con el objetivo de aproximar una medida del efecto descrito anteriormente. Así, se ha corregido la composición por quintiles de ingresos de los hogares de los estudiantes universitarios, a partir de deducir el ingreso que aporta el universitario cuando es hijo o tiene otra relación de parentesco con el jefe del hogar²⁵. Como se observa en la tercera columna del Gráfico 4.3, la distribución del ingreso de los hogares de los universitarios se altera respecto a la situación original que aparece en la segunda columna.

Si comparamos las columnas dos y tres del Gráfico 4.3 tenemos que, una vez efectuada la corrección, los estudiantes pertenecientes a hogares del primer quintil (el más pobre) ascienden a 6,4%, mientras que los del segundo quintil a 12,6%. Una vez hecha la corrección, las diferencias entre la representación de los dos quintiles de ingreso más pobres de los jóvenes que califican para realizar estudios universitarios (secundaria

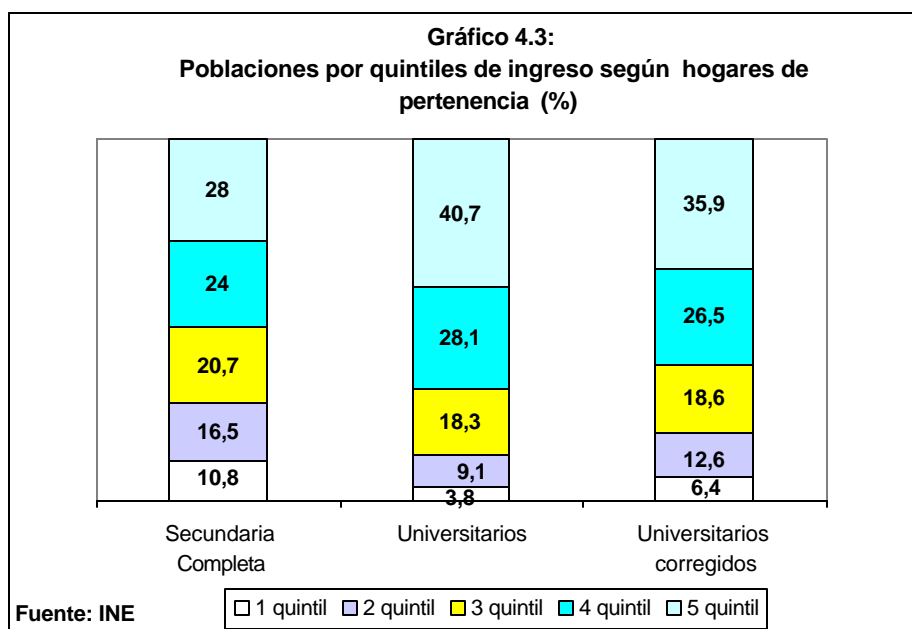
²² Buchelli (1997). Una vez que se ha controlado por el conjunto de características personales como sexo, experiencia y otras referidas a la ocupación, región y sector de actividad.

²³ Ingreso irrestricto y flexibilidad temporal para el cumplimiento de los requisitos curriculares.

²⁴ Un desarrollo más extenso sobre el particular se puede encontrar en el Capítulo 5 de este documento.

²⁵ En este ejercicio no se considera el caso en que el estudiante ha decidido formar un hogar independiente ya sea como cónyuge o jefe.

completa) y aquellos que efectivamente están en la Universidad, disminuyen notoriamente. En efecto, mientras que en el caso de los primeros los dos quintiles de ingreso más pobres siguen siendo el 27% del total (primera columna), los segundos ascienden ahora al 19% del total (antes de la corrección eran 12,9%).



En síntesis, una vez que se ha deducido del ingreso del hogar el obtenido por el estudiante universitario, la representación de los hogares que pertenecen a los quintiles de menores ingresos en la matrícula universitaria es algo mayor de lo que habitualmente suele afirmarse.

4.4 Conclusiones

Desde algunos ámbitos se ha afirmado que el gasto público en educación universitaria en Uruguay es regresivo en la distribución del ingreso. Al respecto hemos introducido argumentos que permiten controvertir esta afirmación. Primero, a la hora de evaluar cuán equitativo resulta el gasto público en educación, no puede desconocerse la composición socioeconómica de quienes califican para ingresar a enseñanza universitaria. Ello es así debido a que, según vimos, los niveles educativos previos son un filtro de los jóvenes que provienen de hogares de menores ingresos. Segundo, de acuerdo a la teoría del ciclo de vida, existe una baja representación de los hogares de los quintiles de menores ingresos que tienen integrantes en edad de acceder a la enseñanza universitaria. Tercero, debe tenerse en cuenta que el ingreso de los estudiantes universitarios, aun en aquellos hogares en los que no son jefes (o cónyuges), altera la inserción del hogar en el estrato de ingreso, razón por la cual es necesario considerarlo a la hora de medir el impacto distributivo.

En síntesis, de lo anterior surge que en lo que hace a la equidad del sistema universitario de Uruguay un aspecto fundamental sigue siendo que los alumnos de origen socioeconómico más modesto terminen los estudios secundarios.

5. REZAGO CURRICULAR DE LOS ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS

El objetivo del presente capítulo es realizar una primera aproximación a la descripción y al análisis de algunos comportamientos de los estudiantes de la Universidad de la República. En particular, se consideran las consecuencias de sus decisiones acerca de la distribución de su tiempo entre trabajo y estudio. Asimismo, se revisan los efectos de estas decisiones sobre los desvíos de la duración real promedio de las carreras universitarias respecto a la duración teórica establecida por los planes de estudios de cada una de ellas.

5.1 Aspectos metodológicos

La fuente principal de información empleada fue la Encuesta Continua de Hogares (ECH) relevada por el INE que cubre el país urbano con datos para 1998.

Para identificar al estudiante de la Universidad de la República se utilizó la combinación de respuestas a cuatro preguntas: 1) ¿Asiste actualmente a algún establecimiento escolar?; 2) ¿Cuál es el nivel más alto que cursa o cursó y cuántos años aprobó en dicho nivel?; 3) ¿Finalizó dicho nivel?; 4) ¿El establecimiento al que concurre es público o privado?.

La combinación de las respuestas a la primer y segunda pregunta delimitó un conjunto de 64.691 personas que en 1998 realizaban estudios en establecimientos universitarios, cifra inferior a la matrícula estimada en otro trabajo (70.338 en 1997). A su vez, la ECH de 1998 relevó que un 9.7% de los estudiantes universitarios concurría a un establecimiento privado (de acuerdo a estimaciones de matrícula, las universidades privadas respondían por 8.6% del total en 1997). Así, la población asistente a la Universidad de la República estimada en base a los datos de la ECH de 1998 fue de 58.427 personas mientras que la estimación de la matrícula para 1997 fue 64.302. De este conjunto, el 1.2% de casos dijo haber finalizado el nivel universitario. Estas personas, entre las cuales más de la mitad tenía 27 años o más, podrían ser estudiantes de posgrados y fueron excluidos del grupo de estudio. Al eliminar a quienes habían finalizado cursos universitarios, el número de casos expandidos del grupo fue 57.702.

El análisis del presente trabajo restringió este grupo a las personas comprendidas entre 18 y 30 años de edad residentes en el Gran Montevideo, el cual comprendió al 70.8% de los estudiantes de grado de la Universidad de la República. Así, el trabajo se realizó utilizando una sub-muestra con 886 casos (datos sin ponderar).

5.2 Condición de actividad

En el Cuadro 5.1 se presenta la tasa de actividad²⁶ de los estudiantes de la Universidad de la República y la de las personas que no asisten a ningún nivel del sistema

²⁶ Tasa de Actividad es la proporción de la Población Económicamente Activa (PEA) en la Población en Edad de Trabajar (PET) que es aquella que tiene 14 años o más. La PEA se define como el conjunto de todas las personas en edad de trabajar, que trabajan o buscan trabajo activamente. La Tasa de Desempleo es la proporción del número de desocupados en la PEA. Habitualmente se utiliza la Tasa de Actividad para aproximar la oferta de trabajo.

educativo. Si bien las tasas de actividad de quienes asisten a la Universidad de la República son menores, al menos hasta los 26 años de edad, la incidencia de la incorporación de los estudiantes al mercado de trabajo y simultáneamente al estudio parece ser importante.

CUADRO 5.1						
CONDICION DE ACTIVIDAD Y TRAMOS HORARIOS DE LOS OCUPADOS						
En porcentajes; Gran Montevideo						
	Tasa de actividad	Tasa de desempleo	Distribución de los ocupados en tramos horarios			
			1a 20	21 a 39	40 o más	Total
Asisten a la Univ. República						
18-20	35	49	46	26	28	100
21-23	64	25	31	27	42	100
24-26	83	16	19	33	48	100
27-30	88	10	13	25	62	100
Total	66	22	23	29	48	100
No asisten						
18-20	81	25	14	15	71	100
21-23	88	19	9	15	76	100
24-26	87	12	9	15	76	100
27-30	86	8	11	15	74	100
Total	86	15	10	15	75	100

Fuente: Elaborado en base a la ECH del INE.

Según se puede apreciar en el Cuadro 5.1 la actividad tiende a aumentar con la edad reflejándose en las tasas de actividad: 35% para el grupo de 18 a 20 años, 63% para el de 21 a 23 y mayor al 80% para los de 24 a 30 años, no observándose diferencias de comportamiento entre hombres y mujeres. Por su parte, cabe destacar que la inserción laboral de los estudiantes de la Universidad de la República tiende a ser de menor carga horaria que la de quienes no asisten al sistema educativo.

En síntesis, si bien los estudiantes universitarios exhiben una menor tasa de actividad que quienes no estudian, ésta tiende a aumentar con la edad convergiendo sobre el nivel de los que estudian. No obstante ello, la inserción laboral de los estudiantes universitarios es menos intensa respecto a los jóvenes que no estudian.

5.3 Actividad laboral e ingreso

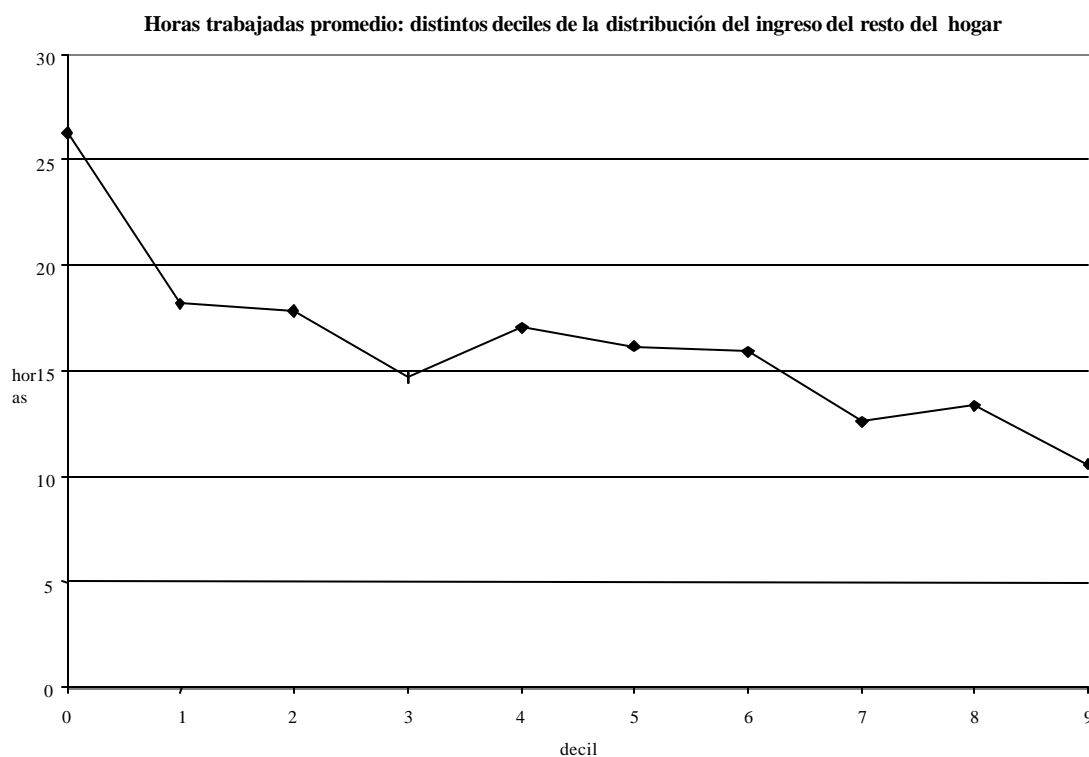
Con el objetivo de analizar la decisión de trabajar de los estudiantes de la Universidad de la República, se partió de las variables explicativas del comportamiento recogidas en los modelos tradicionalmente empleados para estudiar las decisiones de las personas de incorporarse al mercado de trabajo.

En términos generales, un estudiante se plantea alternativamente trabajar o no hacerlo. Su decisión depende de acuerdo con estos modelos, entre otros factores, de cual opción le proporciona el mayor ingreso neto esperado a lo largo de su vida. En principio, puede pensarse que la inserción laboral rezagará el momento de culminación de los estudios. Así, la decisión de trabajar mientras está estudiando proporciona un beneficio

correspondiente al salario y a la experiencia adquirida, pero tiene el costo de postergar la graduación. El costo será más elevado cuanto mayor sea el rezago que se produce como consecuencia de trabajar, cuanto más alta sea la diferencia salarial entre graduados y no graduados y cuanto menor sea la valoración de la experiencia adquirida durante el período de estudio. Todos estos aspectos están relacionados, en alguna medida, con las carreras escogidas.

En este contexto, se puede suponer que la decisión de trabajar está relacionada con la capacidad de financiar la educación prescindiendo de un salario, característica que está asociada al nivel de riqueza familiar.

Gráfico 5.1



Los datos disponibles sobre la población estudiantil de la Universidad de la República avalan esta idea. En efecto, según la ECH los estudiantes que tienen entre 19 y 26 años de edad presentan una relación decreciente entre las horas trabajadas y el ingreso del hogar excluyendo el que percibe el estudiante. Esta relación se presenta en el Gráfico 5.1. En él se observa una estimación del promedio de horas trabajadas por los estudiantes para cada decil de ingreso, excluyendo el ingreso del estudiante universitario del ingreso del hogar.

En síntesis, como era de esperar la evidencia empírica muestra que las horas trabajadas por los estudiantes universitarios están inversamente relacionadas con el ingreso del hogar (excluyendo el ingreso del estudiante).

5.4 Razones posibles del rezago

Según vimos el número de horas trabajadas por los estudiantes universitarios está relacionado inversamente con el ingreso del hogar (excluido el del estudiante universitario). Por su parte, el costo para el estudiante universitario por trabajar es más elevado cuanto mayor es el rezago en la carrera que se produce a raíz de que éste trabaja.

Esta última proposición puede ser algo más compleja de verificar que la primera. Por un lado, la decisión de trabajar puede estar relacionada con un rezago escolar acumulado durante una etapa en la que se ha dedicado el tiempo completo al estudio. Por otro, el impacto sobre el rezago del trabajo podría estar relacionado en mayor medida con la cantidad de horas dedicadas al trabajo que con el sólo hecho de realizar actividades laborales. A raíz de ello, identificar las diferentes consecuencias sobre el rezago curricular de distintos grados de intensidad laboral (medidos en horas de trabajo) resulta clave.

Precisamente, esta sección está dedicada a ensayar una respuesta al por qué se rezagan los estudiantes universitarios.

Con la información de la ECH, se estimó el año lectivo que el sistema de estudios prevé²⁷ que el estudiante debería estar cursando a la edad declarada en 1998, así como el año lectivo que el estudiante estaba efectivamente cursando en 1998.

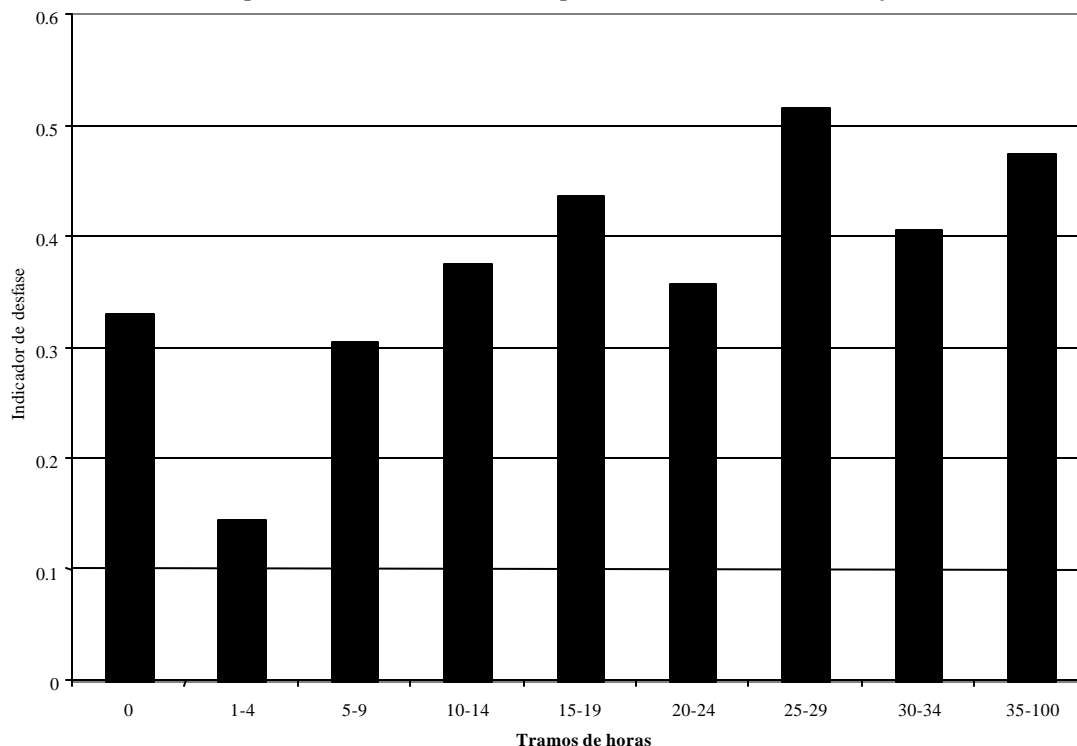
A partir de lo anterior, se construyó un indicador de desfase que se calculó como: $(\text{año previsto} - \text{año en curso}) / \text{año previsto}$. De acuerdo a esta definición, el indicador crece cuanto mayor es el rezago. Obsérvese que este último indicador no es capaz de distinguir cuándo se produjo el rezago, en particular no captura si éste se produjo antes del ingreso a la Universidad.

5.4.1 Horas trabajadas y rezago

La relación entre las horas trabajadas y el indicador de desfase propuesto se presenta en el Gráfico 5.2. En él se ha estimado el valor promedio del indicador para diferentes intervalos de horas semanales de trabajo. Para hacerlo, las variables correspondientes a las horas trabajadas fueron valuadas entre 0 y 48 horas. A su vez, se asignó valor 19 a la variable edad.

²⁷ Una limitación de la estimación del año previsto deriva del hecho de que los estudiantes pueden ingresar con 18 años y cumplir los 19 mientras están cursando el primer año sin que ello signifique un rezago. Sin embargo, a los efectos de las estimaciones realizadas se supuso que a los 19 años el estudiante debía estar cursando segundo, a los 20 tercero y así sucesivamente.

Gráfico 5.2
Valor promedio del indicador de desfase para diferentes tramos horas trabajadas



La relación encontrada entre las horas trabajadas y el indicador de desfase sugiere que el trabajo no afecta negativamente el desempeño en términos de rezago cuando la inserción horaria es hasta 9 horas. Sin embargo, a partir de dicha carga horaria el rezago tiende a crecer con la dedicación horaria al trabajo.

5.4.2 Ingreso del hogar y rezago

En el Gráfico 5.3 aparece la relación entre el rezago y el ingreso per cápita del hogar (excluido el del universitario) según una distinción en deciles²⁸. A tales efectos se utilizó la estimación del valor del indicador de rezago en el intervalo de ingresos per cápita relevante para los estudiantes de la muestra.

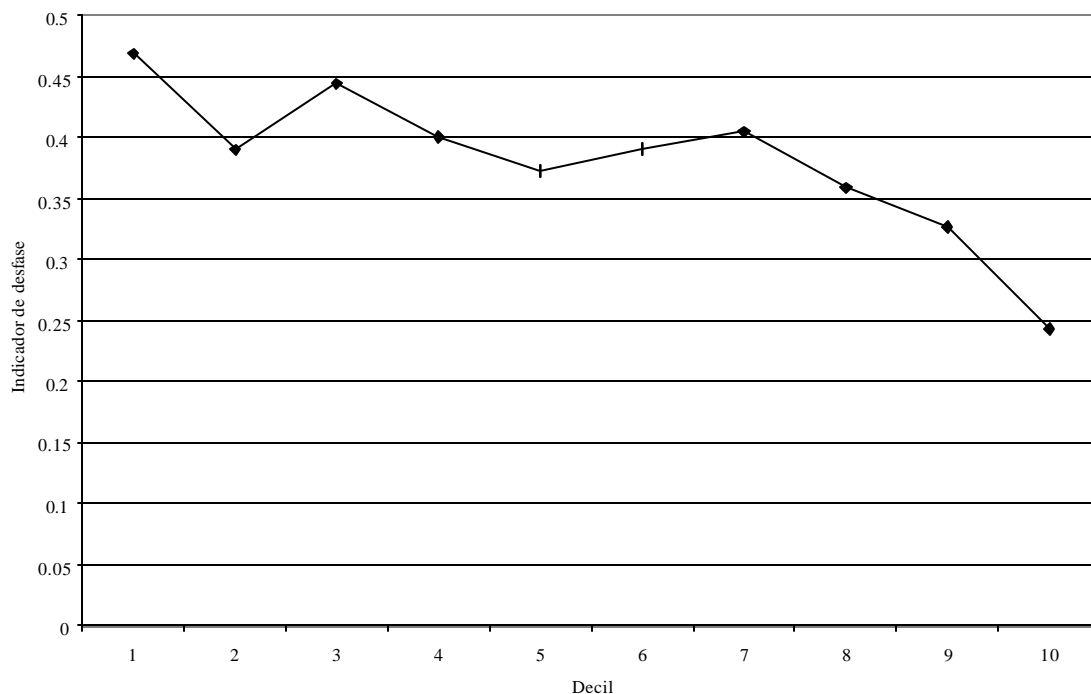
Según se desprende del Gráfico 5.3, la tendencia del indicador de rezago es decrecer (hacerse menor) cuando el ingreso per cápita del resto del hogar aumenta (con excepción de un tramo de ingresos bajos).

De acuerdo a los resultados obtenidos con la estimación realizada, el rezago curricular de los estudiantes universitarios puede ser explicado por el ingreso per cápita del resto del hogar (excluido el del estudiante universitario) y por la cantidad de horas trabajadas por los estudiantes. Debido a que las horas trabajadas también dependen del ingreso per

²⁸ De forma parecida a los quintiles definidos en el capítulo 4, los deciles de la distribución del ingreso agrupan los hogares en 10 tramos: el primer decil incluye al 10% de los hogares más pobres, mientras que el décimo incluye al 10% de los hogares más ricos. Entre ellos se ubican los otros ocho deciles que agrupan los hogares según niveles de ingreso intermedios.

cápita del resto del hogar, entonces esta variable se vuelve clave para explicar el rezago curricular²⁹.

Gráfico 5.3
Valor promedio del indicador de desfase para los deciles de la distribución del ingreso per cápita del hogar



En síntesis, si excluimos del ingreso del hogar el que percibe el estudiante universitario, la información disponible permite afirmar que el rezago aumenta a medida que desciende el ingreso del hogar.

5.5 Conclusiones

Para analizar el impacto de las horas trabajadas y el ingreso sobre el rezago curricular de los estudiantes universitarios se estimaron por separado ambos efectos. En términos generales, se encontró que el número de horas trabajadas no tiene mayor influencia sobre el rezago cuando la dedicación horaria al trabajo no es intensa. En otras palabras, no parecen existir diferencias en términos de comportamiento del rezago entre quienes no trabajan y quienes lo hacen menos de aproximadamente 20 horas semanales. En cambio, a medida que la dedicación al trabajo crece por encima de las 20 horas semanales, el rezago aumenta con la carga horaria y es claramente superior al de quienes no realizan actividades laborales.

²⁹ El modelo estimado por MCO arroja un R^2 mayor cuando su especificación incluye las horas trabajadas y el ingreso per cápita del resto del hogar que cuando sólo incorpora las horas trabajadas. En consecuencia, el ingreso per cápita contribuye a explicar el rezago no solamente debido a su incidencia en la oferta de trabajo, sino que además tiene un efecto propio.

Debido a que el ingreso del resto del hogar contribuye a explicar el número de horas trabajadas y este a su vez puede relacionarse con el rezago, es posible encontrar que el indicador de rezago crece cuanto menor es el decil de la distribución del ingreso al que pertenece el estudiante.

En síntesis, las estimaciones realizadas permiten afirmar que el vínculo entre el ingreso y el rezago se explica por la combinación de dos relaciones:

i) A menor ingreso del hogar mayor es la carga horaria del trabajo del estudiante universitario. Esta mayor carga horaria se traduce en un mayor rezago a partir de un cierto umbral de horas trabajadas.

ii) La estimación muestra que existe un segundo tipo de efecto derivado del ingreso del hogar. En efecto, el ingreso del resto del hogar puede ser un indicador de la calidad de enseñanza recibida por el estudiante antes de ingresar a la Universidad y/o del nivel educativo de los padres del estudiante. Probablemente, ambos están vinculados positivamente con el desempeño escolar de los hijos, razón por la cual el rezago curricular universitario será menor cuanto mayor es el ingreso del hogar.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Azhar , R. (1991); *Education and technical efficiency during the Green – Revolution in Pakistan*; Economic Devolpment and Cultural Change 39; N° 3:651-665.

Banco Mundial; (1998); *Informe sobre desarrollo mundial*; Washington.

Brical J.M.; (2000); *Informe Universidad 2000*; www.crue.upm.es;

Brunner, J.J.; (1999); *La educación superior en Uruguay: entre el bloqueo y la transformación*; Mimeo; Banco Mundial.

Bucacos, E.; (1999); *Fuentes del crecimiento Económico en Uruguay: 1960-98*; Revista de Economía; Volumen 6; N°2; Segunda Epoca; Banco Central del Uruguay.

Buchelli, M.& Spremolla A.; (2000); *Rezago de los estudiantes universitarios*; Documento de Trabajo elaborado para el Rectorado de la Universidad de la República.

Bucheli, M. (1997); *La distribución del gasto público en enseñanza*; CEPAL; Documento de trabajo.

CELADE (varios años); *Boletín demográfico*; Santiago de Chile.

CEPAL; (1998); *Panorama Social de América Latina*; Santiago de Chile.

CEPAL; (1997); *Social Panorama of Latin America 1996*; Santiago de Chile.

Collins, S. & Bosworth, B.; (1996); *Economic growth in East Asia: Accumulation vs. assimilation*; Brookings Papers on Economic Activity, 2:1996.

Chou, E.C. & Lau, L.J. (1987); *Farmer ability and farm productivity: a study of farm households in the Chiangmai Valley, Thailand, 1972-1978*”; Discussion Paper 62. Education and Training Departament, The World Bank, Washington D.C. , February.

De la Fuente A.; (1992); *Histoire d´A: Crecimiento y Progreso Técnico*; Investigaciones Económicas (segunda época); Vol. XVI, N°3, pp.331-391.

Diez de Medina R.; (1993); *La estructura ocupacional y los jóvenes en el Uruguay*; CEPAL.

Guinovart B., Trylesinski F. (1998); *Modelo descriptivo de Naciones Unidas*; Facultad de Ciencias Económicas y Administración; Universidad de la República; Montevideo.

Instituto Nacional de Estadística (1998); *Encuesta continua de hogares*; Montevideo.

Instituto Nacional de Estadística (1997); *Encuesta de Gastos e Ingresos*; Montevideo.

Irrazával I. (1992); *El impacto redistributivo del gasto social: una revisión metodológica de estudios latinoamericanos*; ILPES, LC/IP/R.113.

Ministerio de Educación y Cultura (1998); *Anuario Estadístico de Educación 1997*; Montevideo.

OECD; (1998); *Education at a Glance; OECD indicators*; París.

Oulton, N; (1997); *Total Factor Productivity Growth and the role of externalities*; National Institute Economics Review; 99-108.

Psacharopoulos, G.& Woodhall, M. (1985); *Education for development. An Analysis of Investment Choices*; The World Bank; *Oxford University Press*.

Schultz, T.; (1961); *Investment in human capital*; American Economic Review; 1; pp.1-17.

Schultz, T.; (1960); *Capital formation by education*; Journal of Political Economy; 69; pp.561-583.

Torello, M. & Daude Ch.; (1999); *El Gasto Público en Educación en Uruguay: Comparación internacional*; Documento de Trabajo elaborado para el Rectorado de la Universidad de la República.

Torello, M. & Casacuberta C.; (1999); *Determinantes de las características socioeconómicas de la matrícula universitaria*; Documento de Trabajo elaborado para el Rectorado de la Universidad de la República.

UNESCO (1998); Informe Mundial sobre Educación; París.

UNESCO (1998); *World Development Indicators 1997*.

UNESCO (varios años); Anuario Estadístico.

Universidad de la República (1999); *V Censo General de Estudiantes Universitarios*; Montevideo.

Winkler, D.R.; (1994); *La educación superior en América Latina: Cuestiones sobre eficiencia y equidad*; Documentos para discusión del Banco Mundial.

Zuñiga Quintanilla, U.; (1999); *Conferencia sobre Investigación y Educación Superior en Chile*.