
DOCUMENTO DE TRABAJO – SEMINARIO INTERNACIONAL
“Asuntos Emergentes para América Latina 2015-2020”
Santiago de Chile, 21 de enero de 2013

POLÍTICAS SOCIALES
PARA LAS CLASES
MEDIAS EN AMÉRICA
LATINA

Oswaldo Larrañaga
Marzo, 2013.

Políticas Sociales para las Clases Medias en América Latina¹

Oswaldo Larrañaga, PNUD²

1. Introducción

Las clases medias han sido protagonistas de la dinámica social en un buen número de países emergentes que en años recientes han visto crecer sus economías y los ingresos de sus habitantes. El auge de las clases medias ha generado expectación mundial por las positivas consecuencias que pueda tener para el desarrollo de esos países y la economía internacional.

América Latina no ha sido la excepción en esta tendencia. Entre el 2000 y 2008 el producto per cápita aumentó a una tasa promedio anual de 2,6% y la desigualdad de ingresos cayó debido a reducciones en la brecha de remuneraciones entre trabajadores de alta y baja calificación, así como aumento de transferencias para los grupos más pobres (Lustig y Lopez Calva, 2010). En este período la tasa de pobreza en la región cayó de 42% a 30%; el porcentaje de población con ingresos por sobre la línea de pobreza pero en condición vulnerable creció de 35% a 38%, mientras que la clase media aumentaba desde 22% a 29% del total de la población (Banco Mundial, 2012).³

Los servicios sociales y de protección social provistos por los gobiernos son un componente clave del bienestar de las poblaciones y de los grupos medios en particular. A tal respecto, el gasto público social alcanzó a un 14% del PIB como promedio para la región (Cepal, 2010), destinándose a los sectores medios una parte significativa del gasto en educación, salud y seguridad social.

Sin embargo, es muy probable que las actuales formas de organización de la política social no sean capaces de dar cuenta de las demandas que formulan -o formularán en el futuro- sectores de clases medias que son cada vez numerosos, más exigentes en el consumo y con mayor poder de movilización social y política. La oferta de servicios sociales está afecta a problemas asociados a esquemas de provisión pública sin rendición de cuentas: insuficiente calidad, reacios al cambio e innovación, pocos

¹ Este trabajo contó la muy importante colaboración de María Eugenia Rodríguez.

² Los contenidos del documento son responsabilidad del autor y no deben atribuirse de ninguna manera el PNUD o demás organismos de Naciones Unidas. El PNUD y demás organismos tampoco garantizan la exactitud de los datos que se incluyen en el trabajo y no aceptan ninguna responsabilidad por las consecuencias de su uso.

³ Más adelante se discuten definiciones de la clase media.

permeables a la demanda, etc. Además, se trata de servicios no transables e intensivos en trabajo por lo cual se encarecen con los aumentos del ingreso per cápita. En cambio, muchos de los bienes de consumo que se adquieren en los mercados se ofrecen a relaciones precio/calidad cada vez más favorable por efectos de la globalización y del cambio tecnológico.

En este trabajo se analizan a modo prospectivo tres focos de posible tensión entre las expectativas de los grupos medios y la provisión de la política social.

En primer término y usando la terminología de Hirschman, hay un *exit* creciente de las clases medias desde la educación pública hacia escuelas privadas en los niveles primario y secundario. Este desarrollo constituye una solución privada de las clases medias al problema de la calidad de la enseñanza recibida, pero tiene potenciales implicancias negativas para la sociedad en términos de segregación y reproducción de la desigualdad. La pregunta central en este tema es cómo conciliar las demandas de las clases medias por una educación de calidad con la necesidad que el sistema educativo sea un espacio efectivo de igualación de oportunidades e integración social.

En segundo lugar, ha habido una enorme expansión de la matrícula en la educación superior en los 15 o 20 años, que responde a expectativas sobre los efectos de la enseñanza superior en los ingresos laborales y posicionamiento social de los futuros egresados. Sin embargo, la mayor parte del crecimiento de la matrícula ha tenido lugar en instituciones privadas para las cuales no ha existido, salvo excepciones, política pública de información, ayuda financiera y aseguramiento de la calidad. Ello puede dar lugar a situaciones de desencanto y frustración social si las inversiones realizadas por familias de clases medias y grupos emergentes no tienen los resultados esperados para sus hijos en el futuro.

Tercero, la situación de los grupos emergentes es de vulnerabilidad económica puesto que sus niveles de ingresos son bajos y están afectos a riesgos económicos que les pueden hacer caer en pobreza. La mayor parte de los trabajadores en estos grupos obtienen ingresos laborales bajos e inestables, que reflejan déficits de competencias laborales y de productividad en las empresas. Asimismo, ellos y sus familias están solo parcialmente cubiertos por los sistemas de seguridad social frente a eventos de pérdidas de ingresos.

Para analizar las temáticas descritas se utilizan las definiciones del Informe de movilidad económica del Banco Mundial, que clasifican a los grupos medios en clase media consolidada, con niveles de ingreso por persona entre US\$ 10 y US\$ 50 dólares diarios (PPP), y grupos emergentes, con ingresos entre US\$ 4 a US\$ 10 diarios por persona al día (PPP).

El estudio tiene por foco a ocho países de la región con mayor grado de desarrollo relativo y consiguiente mayor presencia de clases medias: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú y Uruguay. Para ello se dispuso de acceso a dos importantes bases de micro-datos: las encuestas de hogares de los respectivos países,

que fueran facilitadas por la Unidad de Estadísticas de la Cepal, y la información de alumnos, padres y directores de escuelas de la prueba Pisa 2009 de la OECD.

El documento se organiza en cuatro secciones principales, aparte de esta introducción. La sección siguiente caracteriza a las clases medias y grupos emergentes, mientras que las tres que le siguen desarrollan las temáticas descritas en materia de salida de las clases medias de la educación pública, la expansión de la educación superior y la vulnerabilidad económica de los grupos emergentes.

Cabe agregar que los temas que aquí se exploran no agotan todas los relevantes en el cruce entre expansión de los grupos medios y desarrollos de la política pública. La elección de los temas tratados obedece a los alcances y plazos del proyecto.

2. Definición de las clases media y emergente

No hay una definición única de clases medias en la literatura especializada. Mas bien tiende haber una multiplicidad de definiciones que por lo general responden a los fines de los respectivos estudios.⁴ La mayor parte de la literatura económica reciente sobre clases medias utiliza definiciones basadas en ingresos monetarios. A tal respecto hay mediciones basadas en estándares absolutos y otras que dependen de la distribución de ingresos de cada país. Otro tipo de definiciones están basadas en categorías ocupacionales, en clasificaciones socioeconómicas de mercadeo, y en la auto-clasificación de los individuos.

A efectos del presente estudio se distinguen dos grupos de interés: (i) la clase media consolidada, que sería aquella cuyo nivel de ingreso per cápita de los hogares fluctúa entre US\$ 10 y US\$ 50 dólares diarios (PPP) (ii) los grupos emergentes con ingresos por arriba de la línea de la pobreza de US\$ 4 diarios per cápita y por debajo del umbral de US\$ 10 per cápita per día (PPP).

El umbral de US\$ 4 por persona diarios (PPP) utilizado para definir pobreza corresponde aproximadamente a línea de pobreza promedio que usan efectivamente los países de la region.

Por su parte, el piso de US\$ 10 per cápita per día (PPP) para definir a las clases medias consolidadas sería *“the absolute minimum income for a person to have the economic security associated with middle class status in today’s global economy, and therefore the incentives and the potential to exercise political rights in his or her own interests”* (Birdsall, 2010). Subyace a esta definición la idea que las personas con ingresos por sobre US\$ 10 diarios habrían alcanzado una situación económica suficientemente

⁴ Ver OECD (2012), Cepal (2010); Birdsall (2009); Solimano (2006), Estache y Leipzeger (2006), Torche y Lopez Calva (2009), Birdsall, Graham y Petinatto (2001); Fajardo y Lora (2010), Easterly (2001), Cárdenas, Kharar y Henao (2010).

consolidada como para sentirse incluidos y partícipes del modelo de desarrollo vigente en el país.

El umbral de US\$ 10 es también usado en el Informe del Banco Mundial sobre movilidad económica en la región (Banco Mundial, 2012). En este caso se trata de aquel nivel de ingreso que entrega seguridad económica en el sentido que los hogares tienen una baja probabilidad (10%) de caer en pobreza (Lopez-Calva y Ortiz, 2011). También corresponde al ingreso de cruce de las distribuciones de percepción subjetiva entre quienes se clasifican como de clase baja y media-baja versus aquellos de clase alta y media-alta.

El límite superior de US\$ 50 que separa a las clases medias de los grupos de altos ingresos tiene menos fundamentos y debe ser entendido como una definición ad-hoc. En todo caso se advierte que los mayores perceptores de ingreso no están por lo general representados en las encuestas de hogares y que tampoco constituyen un grupo de interés para el presente estudio.

Por su parte, los hogares emergentes son aquellos que han superado la línea de pobreza pero su nivel de ingresos sigue siendo bajo en términos de la capacidad de consumo. Este grupo presenta una situación de vulnerabilidad económica en el sentido que sus ingresos pueden descender por debajo de la línea de pobreza en caso que miembros del hogar enfrenten eventos adversos como desempleo, enfermedad invalidante y otros. Los grupos emergentes pueden constituirse en un factor de estabilidad política si logran consolidar su posición económica y si perciben que hay espacios de movilidad para ellos y sus hijos.

En base a las citadas definiciones se procedió a calcular el tamaño de cada estrato en los ocho países considerados en el estudio. Los resultados muestran que un 37,8% de la población de los países seleccionados pertenecería a las clases medias, mientras que otro 38,8% adscribiría al grupo emergente (Cuadro 1).⁵

El tamaño de la clase media crece con el nivel de ingreso per cápita de los países. Así, Argentina, Chile y Uruguay exhiben las clases medias más numerosas, con porcentajes que fluctúan en el entorno del 45% a 50%. Estos países estarían cercanos a convertirse en economías de clases medias según la definición utilizada. En un rango intermedio se encuentran los demás países considerados en el estudio cuyas clases medias representan entre el 30% y 40% de la población, con la excepción de Colombia con un 26%.

⁵ Todos los promedios de países en el texto corresponden a promedios simples, no ponderados por la población del país. Se hace notar que los resultados presentan algunas diferencias a los reportados en el Informe del Banco Mundial si bien se usan los mismos criterios de corte y bases de datos. La razón de la discrepancia subyace en diferencias en el procesamiento de las encuestas de hogares entre Cepal (este estudio) y Sedlac (Informe Banco Mundial)

Cuadro 1: Clasificación de grupos socioeconómicos (%)

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	México	Perú	Uruguay	Promedio
pobres	17,5	24,1	10,0	30,7	20,8	20,9	27,3	13,2	20,5
emergentes	32,2	37,5	39,9	40,8	41,1	43,4	40,2	35,2	38,8
clase media	47,6	34,9	45,7	26,1	35,0	33,6	31,2	48,7	37,8
altos ingresos	2,7	3,5	4,5	2,5	3,0	2,1	1,3	2,9	2,8
total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Nota: cálculos se realizan en base a ingreso monetario per cápita de los hogares

Fuente: Procesamiento encuestas de hogares, respectivos países.

Por su parte, entre un 30% y 40% de la población de los países considerados califica en la categoría de grupos emergentes. Se trata por tanto de un segmento muy numeroso, cuya relevancia económica y política puede ser tan importante como las clases medias en estos países.

Hay que advertir que la clasificación utilizada es una aproximación con fines ilustrativos, puesto que está basada en un criterio unidimensional (ingresos monetarios) que es incompleto para caracterizar categorías sociales que son complejas. También, hay que considerar que los umbrales de corte utilizados poseen algún grado de discrecionalidad en su definición; que las encuestas subestiman los niveles de ingresos en proporciones que varían según país; y que el tipo de cambio corregido por poder de paridad de compra puede estar sujeto a distorsiones que dificultan la comparabilidad de las mediciones entre países.

Crecimiento de las clases medias

Las clases medias y emergentes han crecido fuertemente en los últimos quince años. En el citado estudio del Banco Mundial se muestra que el porcentaje de población con ingresos superiores a US\$ 10 per cápita por día se habría duplicado entre 1995 y 2010, desde un 20,9% a un 40,7%.⁶ En su gran mayoría se trata de población que transita desde la vulnerabilidad hacia la clase media consolidada por efecto del crecimiento de las economías en esos años. Un flujo de similar magnitud transita desde la pobreza a la vulnerabilidad, de modo que este último grupo mantiene su participación en el total de población (World Bank, 2012).

La movilidad de ingresos que caracteriza a las economías de la región tiene efectos importantes sobre las percepciones que forman las familias. Los aumentos sistemáticos de ingreso traen consigo mayor bienestar material pero también expectativas de seguir progresando en el futuro. Hay acceso a nuevos bienes y servicios de consumo, como viviendas, vehículos y viajes. Parte de este consumo es simbólico en el sentido que distingue a sus usuarios de sus pares. Cuando una familia

⁶ Esta cifra incluye a los hogares de ingresos altos, que no representan más del 5% de la población.

adquiere su primer vehículo no solo accede a un medio de transporte más cómodo y que le provee de mayor libertad de movimiento, sino que actúa como una señal de progreso y diferenciación respecto de sus grupos de referencia (Franco, Hopenhayn y León, 2010).

Es altamente probable que los aumentos de consumo hayan sido muy superiores a los incrementos en ingresos que se reportan las encuestas de hogares y que forman la base empírica de los estudios que caracterizan a las clases medias y demás grupos sociales en la región, incluyendo el presente documento.

Hay dos motivos para ello. Por una parte, ha habido un gran crecimiento del crédito de consumo. En el período 2000 a 2009 el crédito de consumo como porcentaje del PIB se duplicó en las principales economías de la región (de la Torre, Ize y Schmukler, 2012). La clase media consolidada y los grupos emergentes son demandantes principales del crédito, puesto que necesitan estos recursos para adquirir bienes durables en los mercados al tiempo que son sujetos de crédito para las instituciones financieras.

Por otra parte, el cambio tecnológico y la globalización de los mercados han originado relaciones de calidad a precios más favorables en bienes de consumo transable como vehículos, electrónicos, vestuario y otros. Parte de estos cambios no se reflejan en los índices de precios de manera que las medidas de ingreso real tienden a subestimar la verdadera ganancia en poder de compra de los consumidores.

3.- Clases medias y educación escolar en América Latina:

La educación representa un activo muy importante para los grupos medios de la región, siendo probable que para muchos de sus integrantes haya sido la variable clave que explique su pertenencia a su actual estrato socioeconómico. De hecho, en el estudio citado del Banco Mundial se muestra que la educación es un predictor significativo de la movilidad ascendente que tienen lugar en la región, sea desde la pobreza hacia los grupos emergentes o desde éstos hacia la clase media (World Bank, 2012).

Al igual que en el resto del mundo, la educación escolar en América Latina se divide en tres niveles; preescolar, primaria y secundaria. La cobertura educacional puede ser aproximada a través del porcentaje de asistencia a la escuela por los respectivos tramos de edad: 3 a 5 años, 6 a 13 años y 14 a 18 años; incluyendo en el último grupo a quienes ya egresaron de la educación secundaria. Los porcentajes citados representan una aproximación pero no una medida precisa de la cobertura por nivel educacional, puesto que incluyen a estudiantes que están adelantados o retrasados respecto del nivel que les correspondería según su edad.

Para las clases media y emergentes la asistencia a las escuelas es prácticamente universal para los niños entre 6 y 13 años en los países considerados en el estudio

(Cuadros 2-A y 2-B). Estos países hicieron obligatoria la asistencia a la educación primaria hacia fines del siglo XIX e inicios del siglo XX, aún cuando tardaron bastante en convertir esa norma legal en una práctica extendida. Para ello los gobiernos tuvieron que garantizar la presencia de establecimientos educacionales en todo el territorio nacional, pero también tenían que estar presente las condiciones económicas que liberaran a los niños de la necesidad del trabajo remunerado. Estas condiciones aún no se cumplen en los países de menor nivel de desarrollo en la región.

Cuadro 2-A: Tasa de asistencia a la escuela, clases medias

Edad	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	C Rica	México	Perú	Uruguay
3 a 5	75,9	77,1	69,8	70,2	46,2	78,2	87,1	82,8
6 a 13	98,8	99,1	99,5	97	99,4	99,2	99,2	98,8
14 a 18	90,8	92,1	94,9	88,8	85,7	80,8	91,5	86

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas de hogares del 2009 y alrededores. El tramo de 14-18 incluye a los egresados de la enseñanza secundaria.

Cuadro 2-B: Tasa de asistencia a la escuela, grupos emergentes

Edad	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	C Rica	México	Perú	Uruguay
3 a 5	68,9	64,3	63,5	53,3	34,7	73,3	72,7	71,7
6 a 13	98,8	98,1	99,1	96,9	98,4	97,9	97,9	98
14 a 18	82,6	83,9	90,5	82,3	79,3	68,3	85,9	72,1

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas de hogares del 2009 y alrededores. El tramo de 14-18 incluye a los egresados de la enseñanza secundaria.

La asistencia a centros educativos de los niños en edad preescolar se ha masificado en países como Argentina, Brasil y Chile; pero de modo especial en México y Uruguay que son los únicos países del estudio que han extendido la obligatoriedad de la educación a niños de edad preescolar.⁷ De esta manera, cerca o más del 70% de los niños entre 3 y 5 años de edad pertenecientes a familias de clases medias asisten a educación preescolar en los países incluidos en el estudio, así como más del 60% de los niños en edad de los grupos emergentes. La principal excepción es Costa Rica, que tiene una baja tasa de cobertura para este nivel escolar para el conjunto de su población.

La educación secundaria se ha convertido en un requisito para acceder a una creciente gama de ocupaciones en estos países, así como para poder proseguir estudios superiores que son cada vez más demandados. De esta manera, las tasas de asistencia a la escuela de los jóvenes de 14 a 18 de clase media y grupos emergentes supera el 80% en estos países de México y Uruguay en el caso de los grupos emergentes.

⁷ Desde los 3 años en México y 4 años en Uruguay, (Cepal, 2010).

La pregunta siguiente es por la calidad de la educación a que acceden los hijos de las clases medias y grupos emergentes. A tal efecto se dispone de los datos de la prueba Pisa de la OCDE, que mide los conocimientos que muestras representativas de estudiantes de 15 años tienen en lectura, matemáticas y ciencias. En su versión del 2009 la prueba fue tomada en 49 países, 30 de la OECD y 19 invitados, incluyendo a, todos los países considerados en el presente estudio (en Costa Rica la medición se realizó el 2010).

Para conocer los resultados a nivel de los estudiantes de clase media y emergentes se necesita identificar tales alumnos en los micro-datos de la prueba Pisa. Esta base de datos no contiene información de ingresos que permita replicar las estimaciones que se realizaron en las encuestas de hogares, pero sí provee un índice socioeconómico que resulta de aplicar el método de componentes principales a la dotación de bienes del hogar, los años de escolaridad de los padres y el status ocupacional de los padres. En el presente estudio se utiliza este índice para ordenar a los estudiantes en cada país y clasificarlos en los estratos socioeconómicos según los percentiles obtenidos de las encuestas de hogares. El método supone que la ordenación en términos de ingresos de los hogares no difiere en lo sustantivo de la ordenación a través del índice socioeconómico de la prueba Pisa.

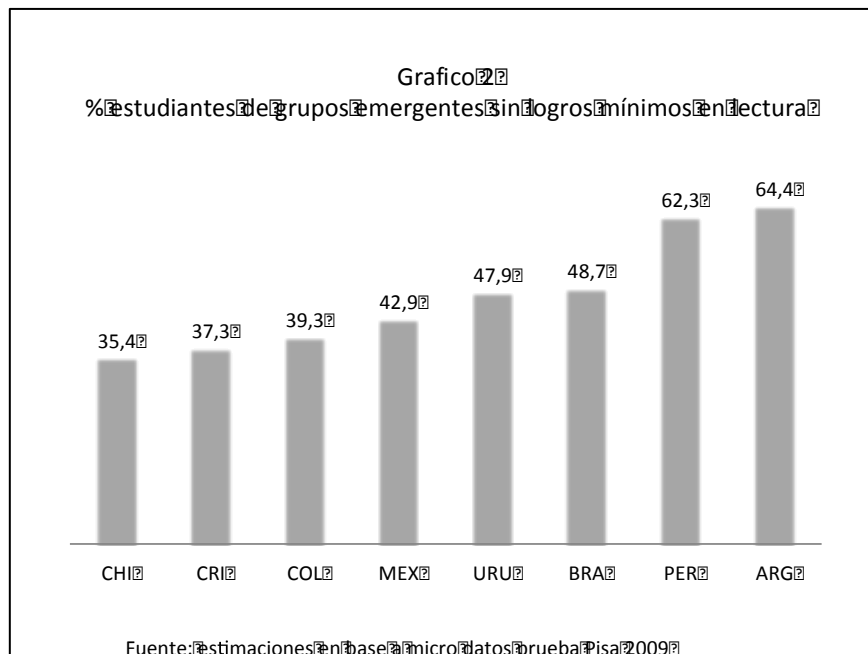
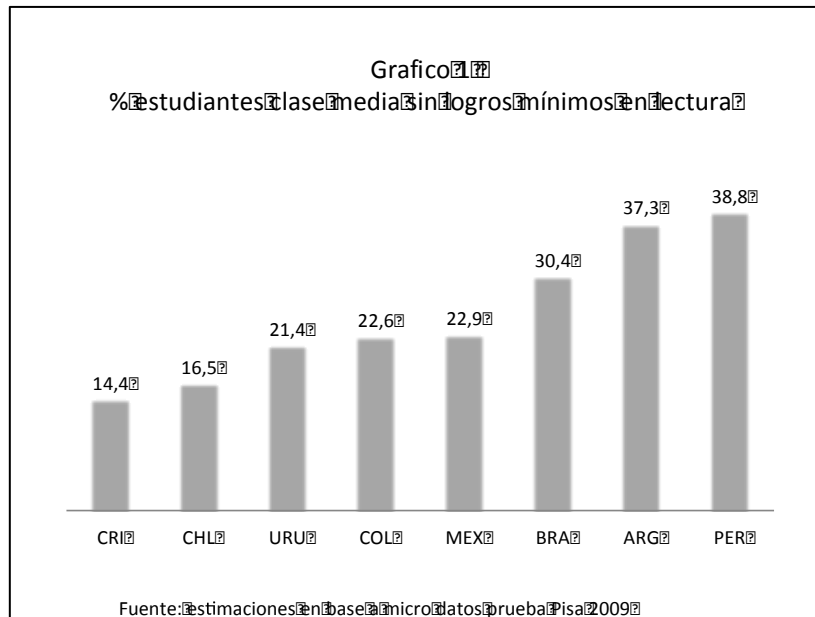
Los resultados obtenidos en la prueba Pisa permiten clasificar a los estudiantes en seis niveles de acuerdo a las competencias adquiridas. El nivel 1 denota un estado deficitario de competencias lectoras, inferior al nivel mínimo requerido para participar de modo efectivo y productivo en la sociedad. Los alumnos en el nivel 1 tienen dificultades para entender lo que leen, localizar información simple en un texto, interpretar contenidos básicos, identificar similitudes y contrastes para una palabra, etc.

El gráfico 1 presenta el porcentaje de estudiantes de clase media que califican en el primer nivel de la prueba Pisa. En Costa Rica y Chile alrededor del 15% de los alumnos de clase media no logran niveles básicos de lectura a los quince años de edad. Este es un porcentaje que puede parecer elevado en términos absolutos, pero que se compara bien con la cifra promedio de los países de la OECD, que es un 21%. Hay que tener en cuenta, eso sí, que la clase media en los países de la región está compuesta por los hogares de la mitad superior de la distribución de ingresos, muy por arriba del promedio nacional, de modo que la comparación con la cifra promedio del OECD es solo referencial.

En Uruguay, México y Colombia se tiene que entre el 20% y 25% de los estudiantes de clase media no obtienen logros mínimos en la prueba de lectura. En Brasil el porcentaje es aún más alto, en el entorno del 30%, pero es en Argentina y Perú donde los resultados son francamente malos, puesto que la cifra es cercana al 40%. En estos países dos de cada cinco estudiantes de clase media no obtendrían las competencias mínimas que se requieren para la inserción en la esferas económica y social.

El gráfico 2 presenta los resultados para los grupos emergentes. La ordenación de los países es similar a la obtenida para las clases medias, pero el porcentaje de estudiantes que están por debajo del mínimo es mucho más alto: entre el 30% a 40% en Costa Rica, Chile y Colombia; entre el 40% y 50% en México, Uruguay y Brasil; y sobre el 60% en Argentina y Perú. Estos son muy malos resultados y alertan respecto de las reales posibilidades que tendrán estos jóvenes a futuro, sea para cursar estudios superiores o para insertarse en el mercado del trabajo.

La comparación entre países ha sido realizada sin recurrir a ajustes por las diferencias de ingreso per cápita. Ello es posible porque las cifras están referidas a grupos socioeconómicos homogéneos, dado que las clases medias y emergente se definieron usando los mismos intervalos de dólares ajustados por poder de paridad de compra en cada país. Por otra parte, tampoco es necesario ajustar por sesgo de selección como hubiera sido necesario si una fracción de jóvenes – los más desaventajados – estuvieran excluidos de la escuela. Para los países considerados las tasas de cobertura son relativamente altas y parejas, de modo que la comparación entre países no está sujeta al citado sesgo.



La creciente opción de la clase media por educación privada

Una apreciable porcentaje de los estudiantes de clase media se educa en escuelas privadas en los países de la región. En Chile casi dos terceras partes de los alumnos de la clase media asiste a establecimientos privados; en Argentina, Colombia y Perú el porcentaje fluctúa entre el 40% y 50%, mientras que en Brasil y Uruguay es algo menos que el 40%. La presencia de la clase media en la educación privada es menos significativa en Costa Rica y México, en el entorno del 20%. (Cuadro 3)

En cambio, para los sectores emergentes la educación privada es una opción menos frecuente, con la excepción de Chile donde un 44% de los estudiantes de este segmento asiste a escuelas privadas. En Argentina, Colombia y Perú el porcentaje fluctúa entre el 10% y 20% y en los demás países está por debajo del 10%.

Cuadro 3: Escuelas privadas: tasa asistencia de estudiantes y financiamiento gobierno

	Argenti	Brasil	Chile	Colomb	C Rica	México	Perú	Urugua
% de alumnos clase media que asiste a escuelas privadas	50,9	34,3	66,3	39,9	19,4	23,4	47,8	28,3
% alumnos de grupo emergentes en escuelas privada	24,1	8,3	45,9	10,9	1,9	3,1	13,8	3,62
% financiamiento gobierno en escuelas privadas	45,7	1,9	68,5	20,4	N.D.	0,9	2,8	0,0

Fuente: En base a micro-datos de encuestas de hogares y prueba Pisa 2009.

En la mayoría de los países el acceso a las escuelas privadas debe ser solventado por las familias, mientras que las escuelas públicas son gratuitas y financiadas enteramente por los gobiernos. Ello explica porqué hay mayor acceso de las clases medias que los grupos emergentes. No obstante, hay países donde el acceso a las escuelas privadas es más expedito por la presencia de financiamiento público y consiguiente reducción de los cobros a las familias. De acuerdo a la información provista por los directores de escuelas en el marco de la prueba Pisa se tiene que el Estado aportaba el 68,5% del presupuesto de las escuelas privadas en Chile, un 45,7% en Argentina y un 20,4% en Colombia. Estos son datos agregados que incluyen escuelas que reciben algún tipo de aporte fiscal y escuelas que no reciben aporte y se financian solo con pagos de las familias.

La existencia de financiamiento público para la educación privada explica porqué Chile y Argentina exhiben las mayores tasas de asistencia de alumnos a escuelas particulares. En los demás países que incluye el estudio las escuelas privadas son

financiadas casi exclusivamente por las familias. Bajo estas circunstancias resulta sorprendente que estas escuelas capten alrededor del 40% de los estudiantes de clase media en Brasil, Perú y Uruguay.

Hay dos preguntas importantes por responder en la relación entre clases medias y educación privada. La primera concierne a si forma parte de una tendencia o bien los datos en el Cuadro 3 representan una situación estable. La segunda pregunta refiere a las razones que subyacen a la opción por la educación privada por parte de sectores significativos de las clases medias.

Para responder a la primera pregunta se recurre a datos históricos de encuestas de hogares, disponible en la pagina web de Sedlac.⁸ Esta fuente contiene tabulaciones sobre el porcentaje de alumnos que asisten a escuelas privadas a nivel de quintiles de la distribución de ingresos desde inicios de los años 2000s. Para los países del estudio resulta razonable aproximar la clase media por medio de los quintiles cuarto y quinto de ingresos, según se desprende de la distribución de la población en estratos en el Cuadro 1 más arriba.

Los datos en el Cuadro 4 son claros para mostrar que hay una tendencia generalizada en el tiempo hacia la salida o *exit* de la clase media desde la educación pública. Con la excepción de Colombia y México se constata un incremento en el porcentaje de alumnos de clase media que asiste a las escuelas privadas de nivel primario en los países del estudio. Los cambios más importantes se producen en Chile y Perú, con aumentos por sobre 15 puntos porcentuales. Para la enseñanza secundaria se tiene un resultado similar, si bien de magnitudes más acotadas e incluso en sentido opuesto en Colombia y México.

Cuadro 4: % de estudiantes de quintil 4 y 5 en escuelas privadas

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	México	Perú	Uruguay
Primaria								
Inicios del 2000	54,3	39,5	61,5	42,5	23,0	23,8	27,4	44,0
Fines del 2000	60,5	42,7	77,5	43,8	29,7	23,3	42,0	53,0
Secundaria								
Inicios del 2000	44,8	30,2	71,0	37,1	19,7	24,1	26,9	34,6
Fines del 2000	47,8	30,5	86,5	34,1	28,7	22,3	39,5	38,6

Fuente: Sedlac (Cedlas y Banco Mundial). Período entre inicios y fines de los 2000s, con la excepción de Colombia (2006 a 2010) y Brasil (2004 a 2009)

La respuesta a la segunda pregunta tiene dos componentes. Por una parte, las escuelas privadas ofrecen mejores resultados en términos de la calidad de la educación y otros

⁸ <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/esp/index.php>

atributos que serían valorados por los padres, como se detalla en el apartado siguiente. Por otra parte, el crecimiento de los ingresos en la última década aumenta la capacidad de compra de las familias para poder financiar la educación de los hijos en escuelas privadas. De esta manera, hay un mayor porcentaje de familias que tiene la capacidad para optar por la modalidad de educación que preferirían para sus hijos.

Atributos de las escuelas privadas

En materia de resultados educacionales destacan los mejores aprendizajes que logran los estudiantes en las escuelas privadas. La comparación de los resultados obtenidos en la prueba Pisa de lectura *entre estudiantes de clase media* de escuelas privadas y públicas otorga una ventaja apreciable al primer grupo. Como porcentaje de la desviación estándar del puntaje Pisa del respectivo país se tiene que la brecha fluctúa entre alrededor del 30% en Chile y México a más de un 100% en Brasil, con los demás países en el rango del 70% a 80% (Cuadro 5). Estas diferencias son enormes y reflejan brechas de resultados que debieran ser claves para explicar la tendencia de salida de las clases medias desde la educación pública a la privada.

Cuadro 5: Brecha de resultados Pisa Lectura entre estudiantes de clase media entre escuelas privadas y públicas

	Argent	Brasil	Chile	Colombia	C Rica	México	Perú	Uruguay
Escuelas privadas	470	513	481	479	516	477	458	503
Escuelas públicas	398	415	456	434	457	453	396	439
Brecha como % desviación estándar	69,4	108,0	31,6	54,2	77,9	29,5	65,5	67,4

Fuente: Elaboración en base a micro-datos prueba Pisa 2009. Todas las diferencias en la última fila son estadísticamente significativas.

Hay otros atributos de las escuelas que serían valorados por las familias, como son los recursos disponibles para la enseñanza, la presencia de profesores calificados, la autonomía que para administrar recursos, el clima disciplinario y las atribuciones para adaptar el currículo y forma de enseñanza.

La información provista por los directores de escuela y demás informantes en la prueba Pisa posibilita definir índices que cuantifican las dimensiones citadas (OECD, 2012). A efectos del presente estudio se computó el valor de estos indicadores para las escuelas públicas y privadas, para luego asociar a cada alumno de la escuela el valor del respectivo índice. El análisis que aquí se realiza compara solo a alumnos de clase media; o lo que es similar, se comparan escuelas ponderadas de acuerdo al número de estudiantes de clase media.⁹

⁹ Es importante hacer notar que estos índices no necesariamente coinciden con los publicados por la OECD. Ello por dos motivos. Primero, en el caso de los índices de autonomía en la gestión de recursos y

Por lo general los atributos medidos por estos índices se relacionan positivamente con los resultados obtenidos por los estudiantes en las pruebas de conocimientos (ver Cuadros A-1 a A-3 en Anexo). No obstante, hay atributos que pueden ser valorados en sí mismos, más allá que estén asociados con mejores logros en las pruebas. Por ejemplo, las familias pueden preferir escuelas con mejor clima disciplinario, a igualdad de logros académicos. Sin embargo, también hay contradicciones entre atributos de las escuelas y logros de los alumnos que requieren ser explicados.

La disponibilidad de recursos en las escuelas se mide a través de un índice que incluye materiales de enseñanza, computadores, conectividad a internet, software para la enseñanza, recursos audiovisuales, equipo de laboratorio y de biblioteca. El índice fluctúa entre un mínimo de 1 y un máximo de 100.

Los resultados en el Cuadro 6 muestran que los alumnos de clase media que asisten a establecimientos privados disponen de recursos para el aprendizaje que excede largamente al que disponen los alumnos de clase media en escuelas públicas. En promedio para los ocho países se tiene que para alumnos de clase media las escuelas privadas registran un puntaje de 73,1 y las escuelas públicas de 40,3. A modo de referencia el nivel promedio en los países de la OECD es 76,1 y 65,9, respectivamente. Hay que notar que los datos para la OECD son para todos los alumnos y en los países de la región para alumnos de clase media (parte alta la distribución), de modo que no son comparables en un sentido estricto.

En el Cuadro 7 se compara la disponibilidad de profesores entre alumnos de clase media de escuelas privadas y públicas. El índice considera si hay suficiencia de profesores calificados en ciencias, matemáticas, lenguaje y otras materias. Tal como ocurría con los recursos educativos, en todos los países de la región hay una diferencia que favorece a las escuelas privadas en materia de disponibilidad de profesores. Sin embargo, las diferencias son bastante menos pronunciadas que las existentes a nivel de recursos educativos. Debe ser también mencionado que la variable “disponibilidad de profesores” tiene un menor impacto en los resultados de logros educativos en la prueba Pisa respecto a la variable “disponibilidad de recursos” (Cuadro A-1 a A-3 en Anexo).

autonomía curricular se considera solo el número de decisiones a cargo de directivos y profesores de escuelas; mientras que la OECD presenta el cociente entre esta cifra y el número de decisiones a cargo de entes externos a la escuelas (gobierno central, gobierno local, otros). Segundo, los índices aquí presentados están en una escala de 1 a 100, mientras que la OECD trabajado con índices normalizados según la media y desviación estándar de la variable respectiva.

Cuadro 6
Recursos educativos en las escuelas de alumnos de clase media (índice de 1 a 100)

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	México	Perú	Uruguay	Media
escuelas privadas	60,1	84,3	66,7	74,1	76,9	78,2	64,7	89,2	73,1
escuelas públicas	45,6	42,0	41,4	29,9	29,0	41,8	33,0	65,3	40,3

Fuente: elaboración en base micro-datos Pisa 2009.

Nota: la brecha de puntaje es estadísticamente significativa en todos los países. El índice fluctúa entre 1 y 100. Como referencia, el valor medio en países OECD es 76,1 en escuelas privadas y 65,9 en escuelas públicas (todos los alumnos). El índice se construye en base a la suficiencia de: (i) equipo de laboratorio; (ii) materiales de enseñanza; (iii) computadores para enseñanza; (iv) conectividad a internet; (v) software para la enseñanza; (vi) recursos de biblioteca; (vii) recursos audio-visuales.

Cuadro 7
Disponibilidad de profesores en escuelas de alumnos de clase media (índice de 1 a 100)

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	C Rica	Mexico	Peru	Uruguay	media
escuelas privadas	85,1	87,7	69,6	86,5	85,3	78,7	78,7	85,5	82,0
escuelas públicas	73,2	68,2	60,0	65,4	69,7	61,0	62,1	68,1	65,6

Fuente: elaboración en base micro-datos Pisa 2009.

Nota: la brecha de puntaje es estadísticamente significativa en todos los países. Como referencia, el valor medio en países OECD es 76,3 en escuelas privadas y 73,0 en escuelas públicas (todos los alumnos). El índice se construye en base a si la escuela tiene suficiencia en materia de: (i) profesores calificados de ciencias; (ii) profesores calificados de matemáticas; (iii) profesores calificados de matemáticas; (iv) profesores calificados de otros ramos.

Un tercer atributo de interés es el grado de autonomía que disponen las escuelas para la gestión de sus recursos. Los ámbitos de decisión que se evalúan corresponden a la contratación y despido de profesores, la fijación de salarios base de profesores, los incrementos de salarios, la formulación del presupuesto de la escuela y la asignación de presupuesto al interior de las escuelas. A mayor responsabilidad de los directores de escuelas en la asignación de recursos, mayor el valor que asume el indicador.

Se constata que las escuelas públicas a que asisten alumnos de clase media disponen de un nivel muy bajo de autonomía para gestionar sus recursos, tanto si se compara con las escuelas privadas de la región a las cuales asisten alumnos de similar estrato como con la generalidad de escuelas públicas en la OECD (Cuadro 8). En promedio obtienen 16,3 puntos en el índice, comparado con un índice promedio de 50,8 en las escuelas privadas de los países en el estudio y un nivel promedio de 40,5 para las escuelas públicas de la OECD. El puntaje obtenido por las escuelas públicas de la región refleja una situación cercana a nula autonomía para la toma de decisiones en la escuela respecto de las materias consideradas. Por su parte, las escuelas privadas presentan una fuerte heterogeneidad entre los países. Colombia y Perú hay una gran autonomía de los directores de las escuelas privadas, mientras que Argentina y

Uruguay se limita fuertemente la capacidad de las escuelas privadas para asignar sus recursos educativos.

El siguiente atributo es el grado de autonomía que tienen los establecimientos para elegir sus prácticas pedagógicas y contenidos curriculares. A tal respecto, se les pide a los directores de escuela que evalúen si directores, profesores y autoridades educacionales participan en la elección de los textos que se utilizan en las clases, de los contenidos de los cursos, de los cursos que se ofrecen en las escuelas y en las prácticas de evaluación de los estudiantes. El índice de autonomía curricular se calcula como el número de responsabilidades que asumen los directores o profesores de escuelas en estas materias.

En todos los países de la región que considera el estudio se tiene que los directores de las escuelas públicas cuentan con un bajo nivel de autonomía en materia curricular, aún cuando superiores a los vigente para la gestión de los recursos (Cuadro 9). El valor promedio del índice es de 30,8 en la escala de 1 a 100, comparado con 51,4 en las escuelas privadas de los mismos países (49,1 en las escuelas públicas de la OECD). En este caso hay mayor varianza entre los países de la región. Las escuelas públicas en Argentina, Chile y Perú tienen mucha mayor autonomía curricular que aquellas en México y Uruguay. Por su parte, las escuelas privadas de Costa Rica y Perú son las que presentan mayor grado de autonomía curricular y aquellas en México y Perú los menores niveles.

Sin embargo, esta variable se relaciona negativamente con los logros obtenidos por los estudiantes en la prueba Pisa para la mayor parte de los países considerados en el estudio (Cuadros A-1 a A-3 en Anexo). Ello sugiere que altos valores de autonomía curricular podrían estar reflejando situaciones de falta de (necesarias) directrices de política pública en vez de informar sobre posibles virtudes de la libertad de enseñanza.

Cuadro 8
Índice de autonomía de escuelas en gestión de recursos para alumnos de clase media
(índice de 1 a 100)

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	C Rica	Mexico	Peru	Uruguay	media
Escuelas privadas	35,2	50,6	52,0	62,1	49,5	46,5	73,3	37,1	50,8
escuelas públicas	18,3	10,3	22,2	11,9	15,0	21,6	31,0	15,4	16,3

Fuente: elaboración en base micro-datos Pisa 2009.

Nota: la brecha de puntaje es estadísticamente significativa en todos los países. El índice fluctúa entre 1 y 100. Como referencia, el valor medio en países OECD es 51,1 en escuelas privadas y 40,5 en escuelas públicas (todos los alumnos). El índice se construye en base a si la escuela tiene autonomía para sobre: (i) selección de profesores; (ii) despido de profesores; (iii) salario inicial profesores; (iv) incremento de salarios; (v) formulación de presupuesto del establecimiento; (v) decidir asignaciones presupuestarias.

Cuadro 9
Índice de autonomía de escuelas en gestión curricular, alumnos de clase media
(índice de 1 a 100)

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	C Rica	Mexico	Peru	Uruguay	media
escuelas privadas	59,7	49,5	49,5	52,3	63,6	36,4	66,6	44,6	51,4
escuelas públicas	44,0	33,9	39,8	31,0	30,7	18,7	41,8	22,5	30,8

Fuente: elaboración en base micro-datos Pisa 2009.

Nota: la brecha de puntaje es estadísticamente significativa en todos los países. Como referencia, el valor medio en países OECD es 54,0 en escuelas privadas y 49,1 en escuelas públicas (todos los alumnos). El índice se construye en base a si la escuela o profesores tienen autonomía para: (i) establecer políticas de evaluación de estudiantes; (ii) elegir textos de clases; (iii) determinar el contenidos de los cursos; (iv) decidir que cursos se ofrecen.

Finalmente se evalúa el clima disciplinario al interior de las escuelas. Esta vez la información proviene del cuestionario que la prueba Pisa realiza a los estudiantes, quienes reportan aspectos relacionados con las condiciones en que se desarrollan las clases, tales como si hay ruido y desorden; si hay demoras de tiempo para poder empezar las clases; si los estudiantes pueden trabajar bien en las clases, y otros relacionados. El índice resultante aumenta a medida que hay mayor disciplina. Los resultados en el Cuadro 10 muestran que hay una considerable similitud de clima disciplinario promedio entre escuelas públicas y privadas (alumnos de clase media), si bien hay diferencias entre países puesto que Perú y Costa Rica presentan mejores climas disciplinarios según la evaluación que realizan los alumnos y Argentina tiene los niveles más bajos.

Las regresiones en el Anexo (Cuadro A-1 a A-3) muestran que el clima disciplinario está positivamente relacionado con los resultados obtenidos en la prueba Pisa en cada uno de los países estudiados, tanto en escuelas públicas como privadas.

Cuadro 10
Índice de clima disciplinario en escuelas, alumnos de clase media (índice de 1 a 100)

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	C Rica	Mexico	Peru	Uruguay	media
escuelas privadas	53,5	60,7	59,8	66,5	67,8	63,3	66,0	62,3	61,0
escuelas públicas	56,0	56,9	56,7	65,2	65,0	63,6	65,4	60,0	60,3

Fuente: elaboración en base micro-datos Pisa 2009.

Nota: la brecha de puntaje es estadísticamente significativa en todos los países. Como referencia, el valor medio en países OECD es 67,1 en escuelas privadas y 63,6 en escuelas públicas (todos los alumnos). El índice se construye a reportes de los estudiantes respecto a si en clases: (i) estudiantes no escuchan a profesores; (ii) hay ruido y desorden; (iii) profesores deben esperar largo rato para que estudiantes se tranquilicen; (iv) estudiantes no pueden trabajar bien; (v) estudiantes no empiezan a trabajar pronto, iniciada la clase. El índice aumenta a medida que hay mayor disciplina.

Ineficiencia pública, selección privada

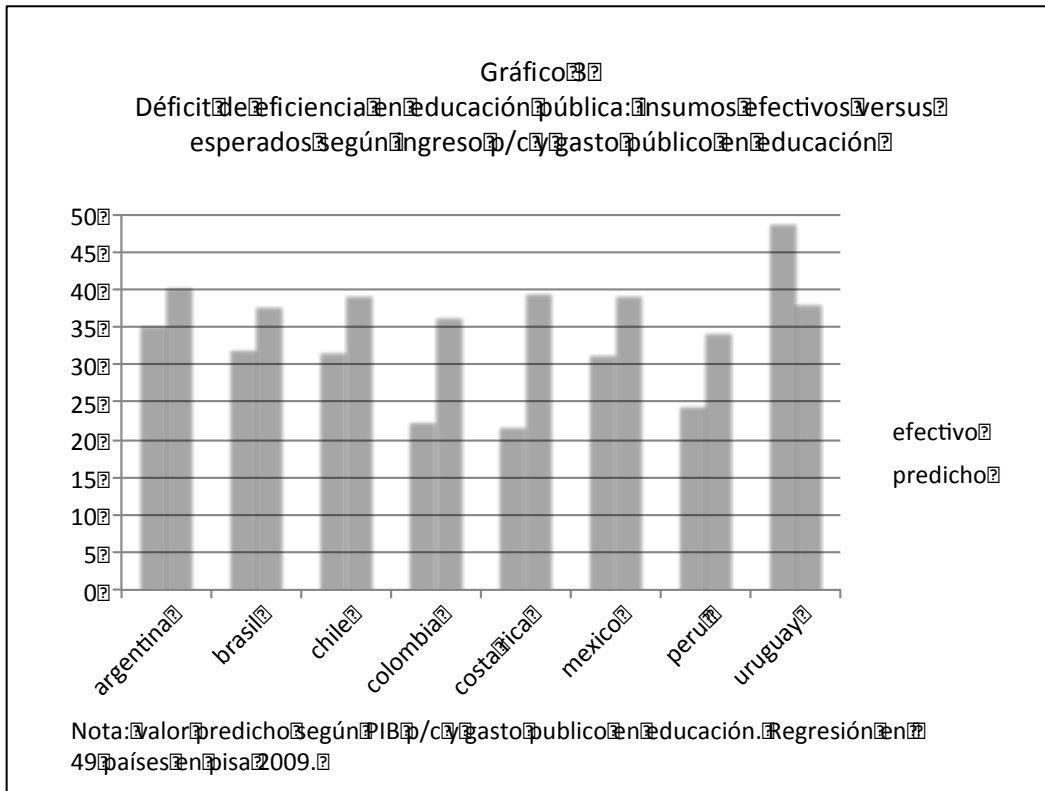
Interesa también conocer si la gestión de las escuelas está afecta a los tipos de problemas que se asocian a la provisión de servicios sociales en las respectivas modalidades pública y privada. En particular, la crítica a la gestión pública radica en su nivel de eficiencia mientras que la gestión privada se supone afecta a prácticas de selección de beneficiarios.

En materia de eficiencia de la gestión pública se consigna que los gobiernos latinoamericanos en los países del estudio destinaron un 4,4% del PIB a la educación en el período 2006 a 2008, comparado con un 5,2% como promedio en la OECD. Esta es una brecha demasiado pequeña en financiamiento para explicar los bajos niveles de recursos educativos en las escuelas públicas de la región y pone en duda la eficiencia de la gestión en la educación pública.

Para examinar este tema en mayor profundidad se procedió a estimar una regresión entre el índice de recursos de las escuelas públicas y el gasto en educación pública como porcentaje del PIB para los 40 países que formaron parte de la prueba Pisa 2009, controlado por el nivel de ingreso per cápita. Los resultados de la regresión se usaron para predecir el nivel de recursos que debieran tener las escuelas públicas según el nivel de gasto público e ingreso per cápita.

Los resultados en el gráfico 3 muestran para todos estos países, salvo Uruguay, las escuelas públicas operan con un nivel de recursos educativos muy inferiores a las que correspondería dado el nivel de gasto destinado al sector. Una baja relación entre recursos y gasto denota una situación de ineficiencia, en el sentido que el país podría funcionar con escuelas públicas mejor dotadas considerando la inversión realizada.

En México, Argentina, Chile y Perú la escasez de recursos en las escuelas públicas es más aguda en los establecimientos a que asisten los estudiantes pobres. Este es un resultado en cierta medida sorprendente, porque se esperaría que la asignación de recursos en la educación pública no discriminara en contra de los estudiantes de bajos recursos.



En el caso de la gestión privada la pregunta es si los mejores resultados educacionales son atribuibles a prácticas de selección académica de estudiantes. Nótese que los resultados que tienen estas escuelas son también explicados por la composición socioeconómica de los estudiantes, pero este es un factor de menor relevancia cuando la comparación con las escuelas públicas se realiza solo para alumnos de clase media.

De acuerdo a la información provista por los directores de escuelas un 42% de alumnos asisten a escuelas privadas que seleccionarían a sus estudiantes a través de pruebas de evaluación de conocimientos y/o por recomendaciones de las escuelas en que previamente estudiaban. En cambio, tal práctica caracterizaría al 19% de las escuelas públicas. La brecha a favor de las escuelas privadas rige en todos los países considerados de la región, con la excepción de México donde un alto porcentaje de escuelas públicas también realizaría este tipo de prácticas.

Las regresiones en el Anexo muestran que las escuelas que seleccionan a alumnos obtienen mejores resultados en la prueba Pisa. La hipótesis que se deriva es que los mejores resultados de las escuelas privadas en parte reflejan la presencia de mejores alumnos. No obstante, sigue habiendo una brecha de resultados positiva para las escuelas privadas después de controlar por este efecto.

Cuadro 11: % alumnos en escuelas que siempre tienen exámenes de admisión

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	C Rica	México	Perú	Uruguay
escuelas privadas	35,2	21,2	42,0	62,3	63,3	39,7	42,3	22,6
escuelas públicas	10,3	5,5	19,6	23,0	15,7	36,6	12,5	7,4

Fuente: elaboración en base micro-datos Pisa 2009.

¿Cómo seguir?

La salida de las clases medias de la educación pública se explica por los mejores resultados que ofrecen las escuelas privadas, siendo previsible que esta tendencia se intensifique en el futuro próximo a medida que sigan aumentando los ingresos de la población y una mayor parte de ella pueda financiar los estudios de sus hijos en escuelas privadas. Así visto, se trata de una decisión racional de familias que buscan la mejor educación para sus hijos y que están en condiciones de financiarla.

Sin embargo, se trata de una situación poco satisfactoria a nivel de conjunto de la sociedad, puesto que en el contexto de una región de muy elevada desigualdad la privatización de la educación amenaza convertirse en un espacio adicional de reproducción de las desigualdades, con los problemas que ello supone para la cohesión social y el mismo desarrollo de los países. Ello en tanto que la dinámica del mercado tendería a configurar un sistema educativo que se segmenta según líneas socioeconómicas y niveles de calidad asociados. Las familias con una mayor capacidad de pago tenderán a reunirse en establecimientos educacionales más caros y de mejor calidad, excluyendo el acceso de familias menos pudientes a través del mecanismo de precio. Similar razonamiento aplica a otros estratos de la población, resultando en una jerarquía de escuelas que se ordena según capacidad de pago y nivel de recursos para la enseñanza.

La situación de hecho es que la educación privada está creciendo a través de mecanismos de mercado y no es políticamente viables obligar a las clases medias a que envíen sus hijos a una educación de menor calidad. El punto por tanto es cómo conciliar la legítima búsqueda de las familias para la mejor educación de sus hijos con la contribución que debe realizar los sistemas educativos a la cohesión y equidad social.

Para ello hay dos modelos que han demostrado ser efectivos en la práctica internacional.

En primer término, está el modelo de escuelas privadas que funcionan bajo la lógica de la educación pública. Este es el caso de Holanda y, con algunos matices, en Bélgica e Irlanda. En estos países entre el 60% y 70% de los estudiantes asisten a escuelas

privadas. El Estado financia completamente a las escuelas privadas en Holanda, mientras que en Bélgica e Irlanda el financiamiento público represente cerca del 85% del presupuesto de estas escuelas. La capacidad económica de las familias no resulta ser un factor relevante en la elección de las escuelas privadas. De esta manera, el porcentaje de alumnos que asiste a escuelas privadas en Holanda es similar para los distintos estratos de la población, mientras que en Bélgica e Irlanda se constata una pequeña gradiente socioeconómica.

En los tres países citados no hay diferencias entre escuelas públicas y privadas en materia de pruebas de selección para la admisión de los estudiantes, si bien hay diferencias entre países puesto que en Holanda las pruebas de admisión constituyen la norma y en Bélgica la excepción. En Irlanda las escuelas privadas tienden a tener una orientación católica y esperan que las familias se adscriban a esta iglesia, mientras que en Bélgica no hay diferencias un segmento similar de escuelas públicas y privadas piden concordancia de las familias con orientación filosófica o pedagógica del establecimiento.

El modelo descrito entrega buenos resultados educacionales, en adición a su aporte a la cohesión social. Así, Holanda y Bélgica se sitúan al tope de los países europeos en la calidad de los aprendizajes medidos por la prueba Pisa, mientras que los estudiantes de Irlanda obtienen logros en el nivel promedio de la OECD.

En segundo término, está el modelo de la educación pública de excelencia. Los tres países situados fuera del Asia que obtienen los mejores resultados en la prueba Pisa son Finlandia, Canadá y Nueva Zelanda.¹⁰ En estos países entre un 93% a 97% de los estudiantes asisten a escuelas públicas, probando que no hay nada inherente a la gestión pública que impida tener una educación de excelencia. No obstante, hay diferentes modelos al interior de la educación pública. En Canadá y en Finlandia los directores de las escuelas tiene un bajo grado de autonomía para realizar gestión de sus recursos educativos, así como para elegir modalidades curriculares o métodos de enseñanza. En cambio, en Nueva Zelanda las escuelas tienen elevada autonomía en estas aspectos. En Finlandia no hay requerimientos de admisión por parte de las escuelas, mientras que una cuarta parte de las escuelas públicas de Canadá y Nueva Zelanda tienen pruebas de admisión.

Los modelos descritos pueden servir de referencia a América Latina. En particular, el sistema de escuelas privadas que funcionan bajo reglas públicas puede ser de especial interés para países donde hay mayor presencia de la educación privada, como Chile y Argentina, mientras que el modelo de educación pública de excelencia puede servir de guía para países con mayor tradición de escuelas públicas, como México y Costa Rica.

Hay una considerable distancia entre los modelos de educación de excelencia y los sistemas educativos que tienen los países latinoamericanos. Para acercarse al modelo

¹⁰ Japón, Corea Hong-Kong y China (Shanghai) obtienen resultados tan buenos o mejores, pero hay diferencias en factores culturales que dificultan la comparación de sistema educativos con otros países.

de escuelas privadas bajo reglas públicas se necesitaría que el cobro a las familias fuera reemplazado por financiamiento fiscal y que no hubiera discriminaciones en el acceso a los establecimientos privados. Ahora bien, un atributo importante asociado a las escuelas privadas es la libertad de enseñanza que se traduce en la presencia de oferentes educacionales vinculados a distintas creencias religiosas, concepciones valóricas y modalidades de enseñanza. En estos casos resulta legítimo pedir que las familias estén de acuerdo con los lineamientos seguidos por el establecimiento, entendiendo que hay un currículo mínimo común establecido por la política pública.

En el caso de las escuelas públicas hace falta que ocurra un giro radical en la gestión de los establecimientos, empoderando y fortaleciendo a los directores de escuela para que puedan tomar decisiones que lleven a un mejor uso de los recursos y que sean responsables ante la comunidad por la gestión educacional.

Hay que notar que hay muchos otros ámbitos de la educación en los países de la región que requieren ser modificados o fortalecidos, como es la expansión de la educación preescolar o la formación inicial de los docentes. Sin embargo, ellos constituyen temáticas transversales a los sistemas educativos antes que materias específicas a los grupos medios que son el foco del presente estudio.

4.- La promesa de la educación superior

En las últimas décadas ha habido una fuerte expansión de la matrícula de la educación superior en América Latina. Entre 1995 y 2009 el número de estudiantes en instituciones de educación superior creció desde 5,6 millones a 14,9 millones en los países que considera el estudio, excluyéndose del cálculo a Costa Rica por falta de información sobre la matrícula en universidades privadas.¹¹

Con la excepción de Colombia, estos países muestran un considerable aumento de la participación de la matrícula en instituciones privadas. El crecimiento del sector privado es especialmente notorio en Chile, Perú y Brasil. De cada diez nuevas matrículas que se crean entre 1995 y 2009, más de nueve fueron aportadas por el sector privado en Perú y Chile; en Brasil, cerca de ocho. En esos países la educación superior es en la actualidad mayoritariamente privada en cuanto al número de matriculados. En Brasil y Perú las instituciones de educación superior privadas pueden operar con fines de lucro, lo que contribuiría a explicar la mayor oferta en relación a otros países del estudio.

¹¹ Para el año 2007 la estimación oficial era que la matrícula total de la educación superior universitaria en Costa Rica era de 157.053 estudiantes, de los cuales cerca del 47% asistía a universidades estatales y el 53% a universidades privadas. No es posible conocer las tendencias ni la participación del sector no universitario. (Macaya y Román 2011)

Cuadro 12: Expansión de la matrícula de educación superior 1995-2009

	Matrícula (miles)		% matrícula privada		Crecimiento matrícula %	% Contribución privada a aumento matrícula
	1995	2009	1995	2009	1995-2009	1995-2009
Argentina	1054	2288	20,3	27	217,1	32,7
Brasil	1661	6115	58,4	74	368,2	79,8
Chile	327	805	53,7	78	246,2	94,6
Colombia	561	1570	64,1	44	279,9	32,8
Costa Rica	nd	157	nd	53	n.d.	n.d.
México	1304	2705	25,2	33	207,4	40,3
Perú	643	1221	35,9	54	187,1	91,7xx
Uruguay	75	163	6	12	217,3	17,1
Total*	5625	14867	34,0	44,2	264,2	55,5

Fuente: Compendio de Educación de Unesco. El dato para Costa Rica solo incluye universidades y proviene de Macaya y Forastelli (2011) proviene de la encuesta de hogares. La referencia para Perú en el 2009 es del Mastro (2011).

La mayor cobertura se produce cuando hay más jóvenes ingresando a la educación superior, pero también puede reflejar estadías más largas de quienes ingresaron. El último caso es más frecuente en países con fuerte predominancia de instituciones públicas que no cobran por los estudios superiores, como Argentina y Uruguay.¹²

En el Cuadro 13 se reporta la tasa de acceso de las clases media y emergente a la educación superior, a través del porcentaje de estudiantes de 20-24 años que *ingresa* a instituciones de educación superior en relación al total de jóvenes de la edad en el respectivo grupo.¹³

¹² Considere dos países, A y B, con igual número de entrantes a la educación superior. Si en A la duración de los estudios duplica a B, entonces A tendrá el doble de alumnos matriculados en un año cualquiera.

¹³ Para este tramo de edades se puede identificar razonablemente bien el nivel socioeconómico del hogar paterno, considerando que la información en las encuestas de hogares refieren a los hogares de residencia y que un 90% de los estudiantes de educación superior de 18-24 aún no ha formado un hogar propio en los países del estudio.

Cuadro 13: Acceso y sector de estudios en la educación superior de los jóvenes de clases medias y emergentes

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	C Rica	México	Perú	Uruguay
% que ingresa en población 20-24								
Emergentes	31,1	9,6	27,5	21,7	14,2	19,7	34,4	24,5
Clase media	54,4	38,8	47,4	54,6	38,2	43,6	56,1	49,5
Total país	41,5	21,2	37,7	29,0	26,6	27,9	39,2	38,6
% estudiantes en sector privado								
Emergentes	19,4	69,0	n.d	n.d	45,4	18,2	49,6	n.d
Clase media	29,4	76,0	n.d.	n.d	57,2	33,3	63,8	n.d
Total país	26,0	73,7	82,0	n.d	54,6	29,2	56,8	n.d

Fuente: elaboración en base a micro-datos de encuestas de hogares

Cerca de la mitad de los jóvenes de clase media y de la cuarta parte de grupos emergentes está ingresando a la educación superior en los países del estudio. Las mayores tasas de acceso corresponden a Argentina, Chile, Perú y Uruguay, un resultado en cierto modo sorprendente por las diferencias que existen entre esos países. En Argentina y Chile operan con modelos muy distintos de educación superior; en Argentina predomina la educación pública gratuita y sin exámenes de ingreso, mientras que Chile tiene uno de los sistemas de educación superior con mayor presencia de instituciones privadas y operación de mecanismos de mercado en el mundo. Por su parte, Uruguay y Perú presentan tasas de acceso similares a pesar que Uruguay tienen un nivel de ingreso per cápita sustancialmente mayor que Perú (55% más elevado). En cambio, México tiene una tasa de acceso a la educación superior que es muy baja si se le compara con Argentina y Chile, países con similar nivel de desarrollo económico.

¿Cómo los distintos países se hicieron cargo de la mayor demanda por educación superior?

En Argentina ha sido el Estado quien ha liderado la creación de instituciones de educación superior en años recientes. Sin embargo, el aumento en el número de instituciones públicas se produce por decisión de los gobiernos provinciales, sin atender a consideraciones de sustentabilidad económica o de demanda de postulantes (García de Fanelli, 2011). En efecto, entre el 2005 y el 2010 se crearon 11 universidades e institutos universitarios estatales y 4 privados.; así como 145 institutos superiores no universitarios estatales y 77 privados. No obstante, la matrícula del sector privado creció cerca de 35% en los últimos cinco años mientras que la matrícula en el sector universitario estatal se mantuvo prácticamente estancada. La expansión de la matrícula privada habría sido posible por el aumento

del nivel real de los ingresos de los asalariados que fortaleció la capacidad económica de las familias e hizo posible financiar los aranceles de las universidades privadas.

La actual oferta de educación superior argentina comprende a 115 universidades e institutos universitarios, de los cuales hay 55 estatales y 60 privados, así como 2.092 institutos de educación superior no universitaria, 917 estatales y 1175 privados, incluyendo institutos de formación docente e institutos técnicos. El sector universitario representa el 72% de la matrícula de la educación superior y el sector no universitario el 28% restante. Un 80% de la matrícula universitaria corresponde a instituciones públicas; porcentaje que baja a un 55% en las instituciones no universitarias.

En Argentina el acceso a las universidades públicas es libre puesto que no hay exámenes de admisión ni cupos máximos, salvo en el caso de algunas carreras como medicina. Por su parte, las universidades privadas son instituciones sin fines de lucro pertenecientes a fundaciones y grupos religiosos.

Brasil presenta exhibe la mayor tasa de expansión de la matrícula entre los países considerados en el estudio; 370% de aumento entre 1995 y 2009. Ello fue posible por un gran crecimiento de instituciones privadas que se deriva de una política del estado brasilero que a mediados de los años 90s liberalizó la normativa para la creación de instituciones de educación superior de modo que el sector privado diera cuenta de la mayor demanda por educación superior. Ello en el contexto de restricciones fiscales y de una baja confianza en la capacidad de las universidades públicas para responder a las demandas que provenían de las familias y del mercado laboral (Ferreiro de Brito, 2011). El crecimiento del sector privado estuvo principalmente a cargo de instituciones comerciales (for profit) y de tamaño pequeño. En el 2007 un 90% del total de 2.398 instituciones de educación superiores eran privadas, y cuatro quintas partes de estas de naturaleza comercial (las restante son confesionales o comunitarias). No obstante, las universidades más grandes y prestigiosas son federales y concentran la investigación científica.

Un 88% de la matrícula de pregrado en Brasil estudia carreras conducente a un título profesional y el 12% restante carreras técnicas de más corta duración. Los primeros asisten tanto a universidades (51% de la matrícula total en el país) como a instituciones no universitarias, incluyendo institutos integrados, facultades y centros tecnológicos (37% del total). Por su parte, los matriculados en programas técnicos estudian tanto en universidades (5% del total) como en instituciones no universitarias (7% del total) (Leal, 2011). También ha habido un importante aumento de la educación de pregrado a distancia, que representa una modalidad de menor costo que hace posible el acceso de estudiantes en localidades remotas. En el 2010 la educación a distancia representaba un 14% de la matrícula de pregrado.

Las universidades públicas han operado históricamente con exámenes de admisión en Brasil, si bien tienen autonomía para determinar las reglas de selección de los

postulantes. Recientemente se establecieron cuotas especiales de admisión para jóvenes de clases populares, en su mayoría afro-descendientes. Esta iniciativa busca compensar las desventajas que tienen en los exámenes de admisión a las universidades, habida cuenta de las debilidades de su formación previa.

En Chile el sistema de educación superior está integrado por universidades públicas; universidades privadas tradicionales que reciben recursos públicos basales de financiamiento; “nuevas” universidades privadas, creadas con posterioridad a la reforma de 1981 (no reciben fondos basales); institutos profesionales conducentes a títulos profesionales sin grado académico y los centros de formación técnica a cargo de carreras de dos años de duración. La distribución de la matrícula en el año 2010 era de 18% en universidades públicas; 13% en universidades privadas tradicionales; 33% en nuevas universidades privadas; 23% en institutos profesionales y 13% en centros de formación técnica. Entre el 2005 y 2010 la matrícula de pregrado creció en un 53%, crecimiento liderado por institutos profesionales y centros de formación técnica que duplican su matrícula en estos años. Este es un resultado que se origina en la expansión de la política de financiamiento estudiantil a estas instituciones -y las nuevas universidades privadas -en el 2005.

En Chile, los institutos profesionales y los centros de formación técnicos pueden operar con fines comerciales (retiro de utilidades), mientras que las universidades privadas no pueden hacerlos. Sin embargo, algunas de las nuevas universidades utilizan subterfugios para transferir utilidades a sus dueños; por ejemplo, a través de precios de arriendo sobrevalorados por propiedades vinculadas a los dueños de las instituciones.

Las universidades tradicionales en Chile operan con un examen de admisión integrado, al cual se ha sumado una parte de las nuevas universidades privadas. No obstante, la ampliación de la oferta ha llevado a que algunas instituciones no puedan llenar las vacantes disponibles, por lo que la mayor parte de las nuevas universidades privadas tiene una política laxa de acceso.

Colombia representa un caso de excepción, puesto que es el único país de los considerados en el estudio que presenta un fuerte descenso en la participación del sector privado, desde un 64% en 1995 a un 44% en 2009. No obstante, junto a Brasil lidera en el crecimiento de la matrícula de la educación superior con un aumento de 280% en el período. Cabe puntualizar que en Colombia las instituciones de educación superior privada no pueden tener fines de lucro, lo que restringe la oferta de potenciales entrantes al sector.

Un desarrollo reciente de interés en Colombia es el aumento de participación en la matrícula de las carreras técnicas de menor duración. Entre el 2005 y 2010 la matrícula en instituciones técnicas y tecnológicas se triplicó, creciendo desde 173.995

a 542.359 estudiantes, mientras que la matrícula en las universidades aumentaba solo en 10%, desde 1.022.695 estudiantes a 1.132.062 (Orozco, Castillo y Varelo, 2011).¹⁴

En Colombia el acceso a las universidades se realiza a través de exámenes nacionales de admisión basados en los conocimientos impartidos en la enseñanza media. No obstante, las instituciones operan con criterios de corte específicos para determinar el ingreso de los postulantes.

En México dos terceras parte de la matrícula de educación superior asiste a instituciones públicas, que incluyen universidades federales, universidades de los estados, institutos tecnológicos y de formación de profesores. El otro tercio de la matrícula asiste a instituciones de educación privadas, entre las cuales se cuenta a universidades de elite; universidades de “absorción de demanda” que operan con niveles de calidad y de costos más bajos; institutos y academias.

El aumento de oferta de los últimos años ha tenido lugar en México a través de ampliaciones de cupos en las universidades existentes y de la creación de universidades tecnológicas y politécnicas. No obstante, estas nuevas universidades ofrecen carreras conducentes a grados académicos de licenciatura puesto que los títulos de técnicos de nivel superior no tienen aceptación social. De acuerdo a Gil y Perez-García (2011), la matrícula del sector privado presentaría tendencia a estabilizarse puesto que se habría ya saturado el segmento de familias que pueden pagar por la educación superior de sus hijos.

Las universidades públicas mexicanas operan con exámenes de admisión, al igual que las universidades privadas de mayor prestigio. En cambio, las universidades privadas de menor calidad no restringen el acceso de postulantes.

En Perú la casi totalidad de la expansión de matrícula universitaria se canaliza a través de universidades privadas. En el 2010 había un total de 474.000 estudiantes en universidades privadas y 310.000 en universidades públicas. Entre el 2005 y el 2010 la matrícula de las universidades privadas se expandió en un 70% mientras que en las universidades públicas crecía en un solo 10% (Del Mastro, 2011).

Entre 1996 y 2010 se crearon 36 universidades privadas y solo 6 públicas. El aumento del numero de universidades privadas tiene como contexto una normativa laxa y propicia para la iniciativa privada. La Ley de Promoción de la inversión en la educación de 1996 señala que cualquier persona natural o jurídica puede fundar, promover, conducir o gestionar una universidad privada, solo con cumplir ciertos requisitos y estándares definidos por el Consejo Nacional para Autorización de Funcionamiento de Universidades –CONAFU, entidad dirigida por ex-Rectores. En cambio, las universidades públicas requieren una ley del Congreso para su creación.

¹⁴ Se trata de carreras que clasifican en la categoría 5B de Unesco y deben ser diferenciadas de las licenciaturas técnicas que tienen una duración similar a una carrera de pregrado universitaria. Estas últimas clasifican en la categoría 5A y representan la alternativa de formación técnica predominante en Brasil y México.

Cada institución tiene reglas particulares de admisión en Perú. Algunas universidades públicas operan con academias pagadas que preparan a los estudiantes para los exámenes de admisión.

En Uruguay la educación superior estuvo monopolizada por una única universidad durante gran parte de su historia. En 1995 se modifica la normativa y se hace posible la creación de instituciones de educación superior privadas, dando lugar a la creación de cuatro nuevas universidades y una decena de institutos universitarios privados. Sin embargo, la educación estatal sigue siendo la modalidad predominante, dando cuenta de la totalidad de los aportes financieros públicos, casi el 90% del estudiantado, y de la gran mayoría de profesores y de la investigación que se realiza en el país (Romero, 2011). La formación de docentes para todos los niveles del sistema educativo ha estado a cargo de institutos no universitarios de educación superior, pero se prevé la formación en un Instituto Universitario de Educación que se constituiría la segunda institución pública de nivel universitario. Al igual que en Argentina, el acceso a la universidad pública se realiza sin exámenes de admisión ni cupos disponibles.

Financiamiento de los estudios superiores

En casi todos los países de la región opera un sistema segmentado de financiamiento para la educación superior, con instituciones públicas que ofrecen educación gratuita, o altamente subsidiada, e instituciones privadas que se financian con cobros a los estudiantes. Salvo excepciones de alcance limitado, estos países no disponen de sistemas ayuda estudiantil que faciliten el acceso a la educación superior en las instituciones privadas. Este esquema de financiamiento supone una gran carga financiera para las familias cuando la matrícula es mayoritariamente privada.

A diferencia del sistema escolar donde las escuelas privadas convocan a los estudiantes de familias más acomodadas, en la enseñanza superior no hay una correspondencia entre tipo de institución y el nivel socioeconómico de los alumnos. Hay universidades públicas gratuitas de prestigio que atraen tanto a estudiantes de familias afluentes como de otras clases sociales. También hay universidades privadas de calidad y elevados precios de acceso, orientadas a los segmentos de mayores ingresos. No obstante, el grueso de las instituciones públicas y privadas operan con niveles más bajos de calidad y congregan indistintamente a un público masivo de sectores medios y emergentes.

En Argentina, México y Uruguay el modelo de financiamiento dual opera con participación mayoritaria de entidades públicas. En estos países el Estado destina recursos del orden del 1,0 % del PIB para la educación superior; siendo el aporte de las familias de un 0,3% del PIB en Argentina y 0,4% del PIB en México (Cuadro 14).

En Argentina las universidades públicas se financian con aportes del presupuesto nacional y no cobran aranceles a los estudiantes, si bien ha habido iniciativas en esa dirección que no se han materializado por oposición de alumnos y profesores. En

cambio, las universidades privadas se financian completamente con recursos privados, que en un 90% proviene del cobro de aranceles a los alumnos. No se dispone de financiamiento público para la enseñanza en universidades privadas ni tampoco sistemas de créditos o becas. El cobro de la enseñanza en las universidades privadas puede fluctuar entre 5000 y 15000 dólares anuales, expresados en paridad de poder de compra PPP.¹⁵ Sin embargo, el gasto privado promedio en la educación superior es más bajo, en el entorno de US\$ 2900 (PPP), debido que a cerca de la mitad de la matrícula privada corresponde a establecimientos de educación técnica de menor costo de operación.

En México las universidades e institutos técnicos públicos están fuertemente subsidiados. En la UNAM hay una cuota fija anual de solo 20 dólares. Sin embargo, en algunos estados las universidades públicas operan con cobros más elevados en un esquema de tarifas diferenciadas según la capacidad de pago de las familias. Para los alumnos de bajos ingresos que asisten a universidades públicas se dispone de un programa de becas (Pronabes), que en el año 2010 cubría a un 18% de la matrícula del sector.

Cuadro 14: Financiamiento educación superior en 2009 (% PIB)

Fuente	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	C Rica	México	Perú	Uruguay
Público	0,7	0,8	0,3	0,8	1,1	0,9	0,4	0,7
privado	0,2	0,7	1,7	1,0	n.d.	0,3	0,8	n.d.
Total	0,9	1,5	2,0	1,8	n.d.	1,2	1,2	n.d.

Fuente; Unesco, Compendio de Educación 2011 y estadísticas OECD

**Cuadro 15:
Nivel de gasto estimado por alumnos en instituciones de educación superior en 2009
(US\$ PPP)**

Fuente	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	C Rica	México	Perú	Uruguay
Público	2451	10127	n.d.	3800	4170	7644	2297	2092
privado	1894	3158	n.d.	5950	n.d.	5178	3904	n.d.
Total	2301	4570	6380	4760	n.d.	6829	3171	n.d.

Fuente; Unesco, Compendio de Educación 2011 y estadísticas OECD.

El sector privado incluye a universidades de elite que tienen aranceles muy elevados así como instituciones de costo más moderado orientadas a un público de ingresos medios. La cuota anual es de US\$ 1.600 en las universidades más modestas y cercana a

¹⁵ http://gse.buffalo.edu/org/inthigheredfinance/files/Country_Profiles/Latin_America/Argentina.pdf

US\$ 16.000 en las más prestigiosas.¹⁶ Un segmento de las instituciones privadas se ha especializado en la atención en horario vespertino de personas que están trabajando y tienen una capacidad de pago acorde. No hay política de ayuda financiera para los estudiantes de la educación superior privada, salvo iniciativas aisladas a cargo de las propias instituciones del sector.

En Uruguay la Universidad de la República mantiene una política de acceso universal a todo joven egresado de la educación media, sin mediar examen de ingreso, cupos por vacantes ni costo directo para los estudiantes. No hay ni se prevé a futuro que las instituciones privadas accedan a recursos públicos, salvo algunos fondos concursables para proyectos de investigación. Hay, eso sí, un sistema de becas para financiar gastos de manutención de los estudiantes de la universidad pública.

Por su parte, en Brasil y Perú el modelo de financiamiento dual opera con alta participación del sector privado en la educación superior. En estos países las familias deben realizar un esfuerzo mayor para financiar los estudios superiores de sus hijos.

En Brasil los aranceles de las universidades privadas más prestigiosas están en el rango de US\$ 10.500 a US\$ 13.300¹⁷. No obstante, el gasto por estudiante en el sector privado es bastante más bajo, del orden de US\$ 3.100 (PPP), puesto que hay un segmento significativo de estudiantes que asisten a instituciones de menor calidad y costo. Por su parte, las universidades públicas son gratuitas y operan con muy elevados costos unitarios. El gasto por estudiante en el 2009 se estima en US\$ 10.120 (PPP) en dichas universidades, una cifra que ese supone neta de costos asociados a la actividad de investigación y desarrollo.¹⁸

Los estudiantes en instituciones privadas pueden acceder a becas y créditos financiadas con recursos públicos. Sin embargo, esta financiamiento es acotado y cubre solo muy parcialmente los costos de la educación privada; en el año 2010 su cobertura alcanzaría a solo un 6% de la matrícula del sector (Ferreiro de Brito, 2011).

En el Perú se tiene que el financiamiento de las universidades privadas proviene en un 95% del pago que efectúan los estudiantes y sus familias. No se dispone de financiamiento público para los estudiantes en instituciones privadas, a pesar del fuerte incremento de la matrícula del sector en las últimas décadas. En cambio, las universidades públicas se financian con aportes fiscales así como con la generación de ingresos propios (alrededor del 30% de su presupuesto).

Colombia también opera con el modelo de financiamiento dual, si bien la distribución de la matrícula es más pareja entre entidades públicas y privadas que en los demás países considerados en el estudio. Este país exhibe el esquema de crédito estudiantil de mayor desarrollo de la región, después de Chile, alcanzando una cobertura del 18% de los estudiantes en el 2010. La política de crédito estudiantil representa uno de los

¹⁶ http://gse.buffalo.edu/org/inthigheredfinance/files/Country_Profiles/Latin_America/Mexico.pdf

¹⁷ http://gse.buffalo.edu/org/inthigheredfinance/files/Country_Profiles/Latin_America/Brazil.pdf

¹⁸ De acuerdo a la información provista por Unesco en el Compendio de Educación del 2011.

ejes de la estrategia de expansión de la cobertura de la educación superior, facilitando el acceso de estudiantes de bajos ingresos.

Chile constituye un caso de excepción en América Latina. Su sistema de educación superior ha sido clasificado como de privatización avanzada, puesto que a la alta concentración de matrícula en el sector privado se une la elevada participación del gasto privado en el gasto total de la educación superior, por sobre un 80%. Por ello, Chile se asemeja al grupo de países de mayor privatización de la educación superior, como Japón, Corea e Indonesia (Brunner, 2008).

En Chile, las instituciones de educación superior, tanto públicas como privadas, cobran aranceles por montos que fluctúan en el rango de US\$ 3000 a US\$ 15000 anuales, expresados en paridad de poder de compra. El Estado financia una fracción menor del presupuesto de las universidades públicas, las cuales deben competir con sus pares privados por la captación de estudiantes cuyos pagos representan la mayor parte de los recursos que cuentan estas instituciones. Desde inicios de los años 80s se dispone de un sistema de crédito universitario que ha sido objeto de diversas reformas y que actualmente funciona con un retorno de tipo contingente al ingreso. Solo en el 2005 se amplió el sistema de financiamiento a estudiantes de (nuevas) universidades privadas y en instituciones no universitarias, a través de un esquema de oferta bancaria con garantía estatal que generó situaciones de sobre-endeudamiento no sostenibles en el tiempo. En el año 2012 se procedió a reformar el sistema de crédito, a través de la integración de los sistemas existentes en un solo tipo de crédito con retorno contingente al ingreso y administrado por el Estado.

Chile presenta un nivel de gasto muy elevado en educación superior, del orden del 2,0% del PIB. Un 90% del gasto es clasificado como privado, pero ello incluye los créditos que en fracción significativa terminan siendo pagados por el Estado. El elevado gasto en Chile se origina en una combinación de cobros elevados y acceso a crédito con garantías públicas, que ha sido caracterizada por algunos como una “burbuja” afín a los procesos de compra de activos a precios especulativos y que se alimentan de crédito desregulado.

Por último, Costa Rica representa un modelo intermedio en materia del financiamiento de la educación superior. Las universidades públicas cubren parcialmente sus costos a través del cobro de aranceles a los estudiantes. En el 2010 se cobraba un arancel de US\$ 1.975 en los programas de bachillerato y de US\$ 2.537 en las licenciaturas. Para los estudiantes de menores recursos se dispone de becas, que cubren a un 42% de la matrícula de pregrado en universidades públicas. Se trata, en la práctica, de un arancel diferenciado según la condición socioeconómica del hogar. Por su parte, las universidades privadas cobran un arancel que fluctúa entre US\$ 2.500 y US\$ 12.000, sin que se disponga de una política de ayuda financiera en estos casos.

Los retornos de la educación superior.

La tenencia de un título profesional asegura la más de las veces una inserción laboral de calidad y un reconocimiento social acorde. En Colombia y Chile el ingreso laboral de los egresados universitarios de 25 a 44 años es en promedio alrededor de tres veces superior al obtenido por los egresados de la educación secundaria de similar edad (Cuadro 16). En Brasil, Costa Rica, México y Perú la brecha de ingresos promedio es cercana a 2,5 veces; mientras que en Argentina y Uruguay es de 1,7 veces. No toda la brecha de ingresos es atribuible a la enseñanza superior. Los egresados universitarios corresponden a una población que en promedio tienen mayores habilidades basales, de modo que parte de las diferencias de ingresos citadas se deben a este factor.

**Cuadro 16: Ingreso laboral egresados universitarios, por edades
(Egresados de secundaria = 100)**

	25-29	30-34	35-39	40-44	25-44
Argentina	161	169	174	175	172
Brasil	241	269	220	206	237
Chile	271	279	324	323	290
Colombia	271	310	330	328	313
Costa Rica	231	235	238	294	252
México	227	260	283	252	249
Perú	223	229	247	259	242
Uruguay	153	172	188	184	179

Fuente: elaboración en base a micro-datos de encuestas de hogares

Es muy probable que los retornos de la educación superior decrezcan en el futuro. La masificación de la educación terciaria tiene por necesaria contraparte la integración de jóvenes de grupos de menores ingresos, con menor nivel de capital cultural y que asisten a establecimientos de educación escolar y de enseñanza superior de muy variada calidad.

Otro factor a tener en cuenta es la interacción entre la demanda y oferta de trabajo calificado. El aumento de la oferta de egresados de la enseñanza superior debiera presionar a la baja el salario del trabajo calificados, a menos que la demanda por este factor esté creciendo a la par. La evidencia reciente para América Latina muestra que este proceso ya está en funcionamiento (Lopez-Calva y Lustig, 2010).

Ahora bien, una eventual caída de los retornos de la educación superior no es necesariamente una mala noticia para los países. Mas bien lo contrario, puesto que podría indicar que se están cerrando los déficits de capital humano calificado y de esta manera se utilizan plenamente los recursos humanos en el país. Asimismo, una de las

razones que explica la elevada desigualdad de ingresos en la región es la brecha salarial que existe entre trabajadores de alta y baja calificación. Una reducción de los retornos del nivel superior contribuiría a reducir la desigualdad en estos países.

De hecho, el menor premio salarial que obtienen los egresados universitarios en Argentina y Uruguay es un probable resultado de los factores citados. Estos países masificaron el ingreso de su población a la educación superior años atrás y en tal sentido adelantan los desarrollos que a futuro esperan a los demás países de la región, si bien hay especificidades a tener en cuenta como es el funcionamiento del mercado laboral.

Un punto muy relevante para este trabajo es como se concilia una caída en los retornos de la educación superior con las expectativas que sobre la materia tienen las clases medias y los grupos emergentes. En principio, el elevado retorno que se observa en la mayor parte de los países entrega espacio suficiente para acomodar un ajuste a la baja con la mantención de niveles de ingresos que son elevados en términos absolutos. Sin embargo, detrás del retorno promedio subyace una distribución que reflejan la heterogeneidad en la calidad de la educación superior, entre otros factores. Para los segmentos de jóvenes que acceden a las opciones de menor calidad el retorno puede ser bajo e incluso negativo.

De los países considerados solo Chile cuenta con información sobre la empleabilidad e ingresos laborales a nivel de carreras e instituciones de educación superior. Los datos provienen de la información tributaria del Servicio de Impuestos Internos y de los registros de titulación de universidades y demás centros de enseñanza. La vinculación entre ambas bases de datos se realiza a través del identificador individual que toda persona que vive en el país posee. Los resultados a nivel de promedios pueden consultarse en una página web dependiente del Ministerio de Educación.¹⁹

En base a esta información el estudio de Reyes, Rodríguez y Urzúa (2012) estimó tasas de retorno a nivel de carreras e instituciones, usando un modelo econométrico que modela el proceso de selección en el acceso al sistema de educación superior y admite heterogeneidad en factores no observables. Las estimaciones muestran que habría retornos negativos de los estudios superiores para 35% a 40% de los estudiantes. En estos casos los costos directos (pagos a las instituciones) y costos de oportunidad (postergar entrada al mercado del trabajo) exceden en valor presente a los ingresos adicionales asociados a los estudios superiores. Estos últimos son menores a la diferencia observada de ingresos entre egresados universitarios y egresados de enseñanza media, puesto que parte de la brecha es atribuible a habilidades no observadas de los profesionales, que la modelación realizada en el estudio intenta corregir.

¹⁹ <http://www.mifuturo.cl/index.php/futuro-laboral/buscador-por-carrera-d-institucion>

El estudio citado también estimó tasas de retorno para cuatro carreras universitarias específicas: derecho, administración de empresas, psicología y periodismo. Las estimaciones se realizaron a nivel de cada universidad que ofrecía la respectiva carrera. Esta vez no hubo modelamiento del proceso de selección de acceso a la educación superior, sino que se usaron los datos de ingresos y de aranceles directamente observados. Los resultados muestran que la tasa de retorno es positiva para derecho y administración de empresas en todas las universidades que ofrecen estas carreras, si bien hay notorias diferencias de retornos entre universidades. En cambio, solo hay un 44% de alumnos de periodismo matriculados en universidades que tienen con retornos positivos en esa carrera; así como un 56% de alumnos de psicología que estudiando en universidades con retornos positivos en ella.²⁰

De esta manera, los datos para el único país que tiene información desagregada muestra que hay una gran heterogeneidad en los retornos de la educación superior, incluyendo valores negativos para un buen porcentaje de casos. Ello no obstante que los datos agregados muestran una brecha de ingresos de tres veces respecto de los egresados de enseñanza media para Chile (Cuadro 16).

Lineamientos de política públicas futuras

Es urgente que la política pública revierta el atraso que tiene respecto de la educación superior y de la masificación de su matrícula en décadas recientes. Específicamente, hay tres aspectos principales a atender.

Primero, es necesario que se generen los sistemas de información que permitan conocer qué está sucediendo con los egresados de la educación superior de las generaciones más recientes. Específicamente, se necesita contar con información respecto de la empleabilidad e ingresos laborales a nivel de subgrupos de egresados según instituciones de estudio y carreras cursadas, de modo que tal información sea útil para la toma de decisiones de los nuevos postulantes y de la política pública. Una buena práctica en la materia es el citado portal de información Futuro Laboral en Chile, que entrega información desagregada por instituciones y carreras en materia de las tasas de ocupación e ingresos laborales de los profesionales a un año de egreso y cinco años del egreso. La información allí recolectada proviene de registros tributarios; pero también se puede generar este tipo de datos a través de encuestas de seguimiento a muestras de egresados.

Segundo, es también necesario que se generen sistema de ayuda financiera para los estudiantes que deben pagar por los estudios en instituciones privadas. En no pocos países de la región el Estado decidió implícita o explícitamente que las instituciones privadas se hicieran cargo de la nueva demanda por educación superior. Sin embargo, el Estado no asumió la responsabilidad del financiamiento, imponiendo una pesada

²⁰ Nótese que las estimaciones se realizan a nivel de promedios por carrera/universidad; no a nivel de individuos.

carga financiera a aquellas familias cuyos ingresos son insuficientes para financiar los costos de la enseñanza, y a la vez induciendo a que un grupo de instituciones deba operar con niveles muy bajos de calidad para que así sus costos sean accesibles a público masivo. A tal respecto la literatura especializada recomienda el uso de créditos estudiantiles con retorno contingente en el ingreso futuro como el mecanismo más eficiente de financiamiento de los estudios de nivel superior. Tales sistemas de crédito no son ofrecidos en el mercado y deben estar bajo la tutela de la política pública.

Tercero, el Estado tiene un rol necesario que cumplir en resguardar la calidad de la educación superior a través de la acreditación de las carreras e instituciones. Esta labor no tiene porque ser realizada directamente por los gobiernos, pero al menos en una primera etapa debiera estar sujeta a normativas y estándares públicamente generados. La acreditación genera información para la toma de decisiones de los postulantes a estudios superiores, así como para la política pública. De este modo, la acreditación debiera constituir un requisito para que las instituciones sean sujetas de cualquier tipo de financiamiento público, incluyendo la ayuda financiera para sus estudiantes.

5.- Vulnerabilidad económica de los grupos emergentes

Los hogares emergentes tienen niveles de ingresos que les sitúan por arriba de la línea de pobreza. Sin embargo, no es claro que estos grupos hayan “superado la pobreza” en forma definitiva, puesto que frente a shocks de ingresos sus hogares pueden caer por debajo del umbral de pobreza. Por tal razón, a estos hogares también se les denomina vulnerables (World Bank, 2012).

La vulnerabilidad refiere a una situación de riesgo de caer en pobreza, que puede o no derivar en situaciones efectivas de pobreza. Sin embargo, la sola presencia de riesgo provoca un deterioro del bienestar, puesto que se vive bajo la amenaza permanente de la pobreza. Ello puede generar una trampa de bajos ingresos, si se evita incursionar en oportunidades de progreso económico que supongan riesgos adicionales, como proyectos de emprendimiento, explorar otras fuentes ocupacionales, migrar a otra región, etc.

La condición de vulnerabilidad tiene dos componentes principales: bajos e inestables niveles de ingresos; e insuficiente acceso a mecanismos de seguridad social.

Los ingresos del trabajo

El análisis de ingresos de los grupos emergentes tiene por foco los ingresos del trabajo, puesto que ellos representan la principal fuente de recursos económicos de los hogares. En los países del estudio el ingreso del hogar promedio de los grupos emergentes está constituido en un 72% por ingresos del trabajo; porcentaje que sube a un 75% en el caso de los hogares de clase media. El ingreso del trabajo corresponde

a la suma de los salarios y de las ganancias por actividades independientes. Este último componente es particularmente importante en la estructura de ingresos de los hogares en países como Colombia y Perú, por la extensión del trabajo por cuenta propia en esas economías.

Estamos interesados en tener una medida de ingresos bajos. A tal efecto se utiliza como criterio de corte el valor de la línea de pobreza para un hogar de cuatro personas, que corresponde aproximadamente a la media del tamaño del hogar en los grupos emergentes. Por tanto, el ingreso laboral se define como bajo cuando no cubre el costo de las necesidades básicas en un hogar de cuatro personas.²¹

El gráfico 4 presenta el porcentaje de trabajadores de hogares emergentes y medios que tienen bajos niveles de ingresos laborales, según el criterio establecido. En promedio dos terceras partes de los ocupados de hogares emergentes obtiene un ingreso laboral bajo. Este es un porcentaje muy elevado de casos y que advierte sobre las lecturas simples sobre la superación de la pobreza en América Latina. Si bien los hogares emergentes por definición son no pobres, un elevado porcentaje de los ocupados en esos hogares percibe una remuneración que por sí sola es insuficiente para cubrir las necesidades básicas en un hogar representativo.²²

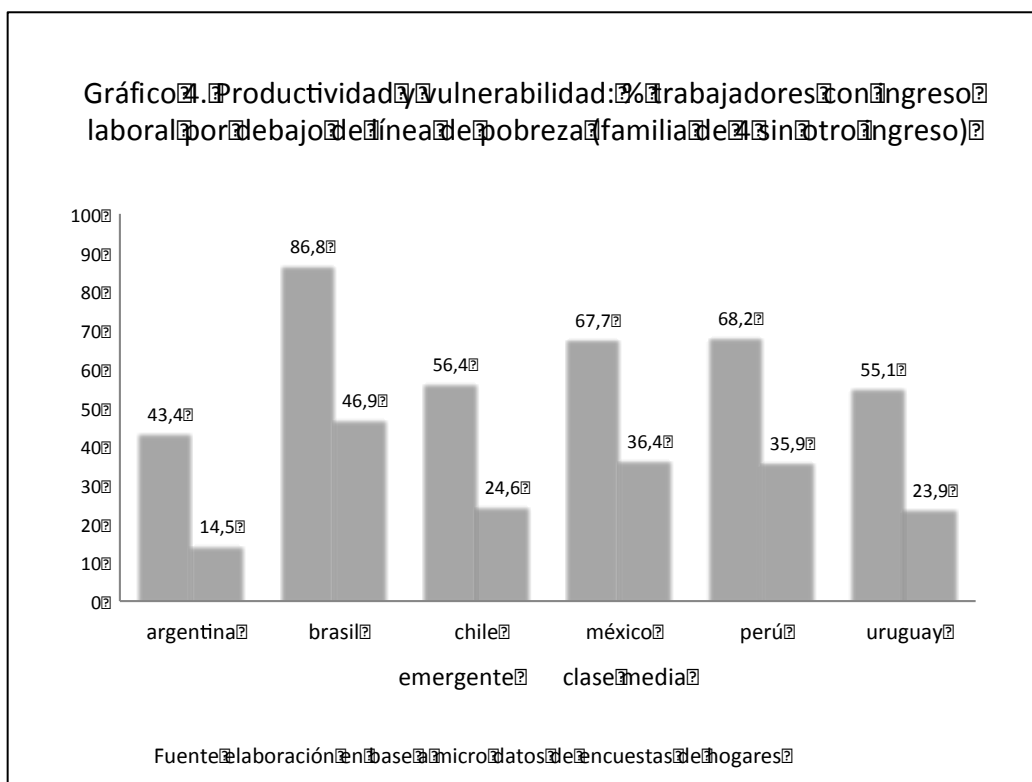
Detrás de los bajos niveles de ingresos laborales subyacen insuficiencias en el nivel de competencias laborales que poseen los trabajadores y en el nivel de productividad de las firmas y actividades productivas. El primer problema denota déficits en la formación de capital humano, tanto en el sistema educativo como a nivel de los programas de capacitación laboral. Por su parte, los problemas de productividad tienden a concentrarse en empresas pequeñas y precarias, que funcionan las más de las veces en la informalidad.

Hay retroalimentación entre estos factores. La baja productividad de las empresas repercute negativamente sobre la formación de capital humano puesto que no hay mucho que aprender en estas firmas, y tampoco hay expectativas de desarrollo que incentiven a sus trabajadores a invertir en capacitación laboral. Por su parte, la falta de competencias laborales en los trabajadores es una de las causales de la baja productividad de las empresas.

En algunos países el bajo nivel de remuneraciones puede también responder a desbalances de poder en la relación entre empresarios y trabajadores o en

²¹ La literatura reciente sobre salarios bajos en países desarrollados considera como criterio de corte un porcentaje del 50% o 60% de la mediana de la distribución de los salarios. Sin embargo, esta es una medida que es poco informativa en el contexto de América Latina, puesto que la forma de la distribución de salarios es relativamente plana hasta percentiles altos. Por lo tanto, hay muchos salarios bajos que no calificarían como tales si se usara el citado criterio.

²² En estos casos el hogar no es pobre porque tiene otras fuentes de ingresos y/o porque su tamaño es inferior al promedio.



modalidades de organización productiva que precarizan el trabajo, como serían las prácticas de subcontratación y externalización del empleo. Este argumento está a nivel de hipótesis y requiere de mayor investigación en los países de la región.

Los ingresos laborales de los grupos emergentes no solo son bajos, sino que probablemente sujetos a alta inestabilidad. Las pocas encuestas longitudinales que se disponen para algunos países de la región muestran que los ingresos laborales presentan considerable variabilidad a lo largo del tiempo (López Calva y Ortiz-Juarez, 2011). Sin embargo, esta es una dimensión que es típicamente ignorada en los análisis sobre ocupación e ingresos, puesto que ellos se basan en la información provistas por encuestas transversales o *cross-sections*.

El análisis aquí realizado podría estar sujeto a la misma crítica, puesto que la clasificación de los hogares en categorías de clases medias y emergentes conlleva una imagen de estabilidad que constituye una sobre-simplificación de la realidad. Sin embargo, la construcción de agregados como son los porcentajes de población de clase

media y emergentes representan medidas robustas, puesto que las fluctuaciones a nivel de hogares individuales se compensan entre sí y no afectan a estos promedios en muestras grandes.

La desprotección de la seguridad social²³

La seguridad social protege los ingresos de los trabajadores y sus dependientes contra las pérdidas que se producen en eventos como la vejez, la enfermedad, los accidentes de trabajo y el desempleo. El modelo adoptado por los países de América Latina es la seguridad social de tipo contributiva o bismarckiana. Este se basa en la afiliación de los trabajadores y sus familias a cambio del pago de cotizaciones que las más de las veces consiste en un descuento de la planilla salarial que realizan directamente los empleadores. Los sistemas de seguridad social en la región se financian también con impuestos generales, puesto que los ingresos por cotizaciones son por lo general insuficientes para financiar los beneficios entregados.

El problema principal de la seguridad social en América Latina es que la mayor parte de los trabajadores no pagan cotizaciones regularmente y por tanto tienden a no ser bien cubiertos por los mecanismos de protección de ingresos. Este es también el tema más relevante para los fines del presente estudio, puesto que afecta particularmente a los trabajadores de los grupos emergentes.

Hay dos situaciones principales a considerar en la materia. Por una parte están los trabajadores independientes, quienes no tienen por lo general la obligación de cotizar y en la gran mayoría de los casos decide no hacerlo. Por otra parte hay un porcentaje importante de asalariados que no cotiza porque la empresa donde trabajan no realiza el pago previsional. Los trabajadores y empresas que no cotizan se denominan informales, en el sentido que no se rigen por las reglas formales del funcionamiento de la economía.²⁴

Más de la mitad de los trabajadores de los grupos emergentes figura como no cotizante en Argentina, Brasil, Colombia, México y Perú; mientras que en Chile y Uruguay el porcentaje se sitúa en el entorno del 45% (Cuadro 15). Estos trabajadores y sus familias quedan en principio excluidos de la protección de los riesgos de ingresos, por lo que acentúan su condición de vulnerables. Un porcentaje también significativo de trabajadores de clases medias no realizaba cotizaciones, que en Colombia y Perú alcanza a cerca del 50%; mientras que en Brasil, Chile, Argentina y México está entre el 30% y 40%.

²³ Hay una extensa literatura que analiza la seguridad social en AL y sus problemas. Ver Ribe, Robalino y Walker (2012); Levy (2008); Gill, Packard y Yermo (2004), Grosh et al (2008), Perry et al (2007).

²⁴ La informalidad es una condición más amplia que no pagar cotizaciones. Sin embargo, un indicador común para cuantificar la informalidad es el porcentaje de trabajadores que no cotizan.

Al interior de la población no cotizante hay un elevado porcentaje de asalariados. En Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay cerca de la mitad de los trabajadores de hogares emergentes que no cotizan son asalariados (Cuadro 16). En el caso de la clase media el porcentaje de no cotizantes que son asalariados es más bajo, probablemente porque tienden a ocuparse en empresas más grandes e insertas en los circuitos formales de la economía.

En esto nuevamente aplica la advertencia sobre la insuficiencia de las encuestas de datos transversales para conocer aspectos relacionados con las dinámicas de ingreso y empleo. El porcentaje de no cotizantes es informativo a nivel del agregado de trabajadores, pero no sobre el historial de cotizaciones a través del tiempo. De hecho, las encuestas longitudinales y/o los registros administrativos para Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay reportan que un buen número de trabajadores alternan períodos de cotización y no cotización, especialmente en caso de los más jóvenes y menos educados (Ribe, Robalino y Walker, 2012).

Detrás de la no decisión de cotizar subyace una evaluación de beneficio y costo, que posiblemente se realiza bajo información incompleta. El beneficio de no cotizar es directo y tangible, en términos del mayor ingreso que se dispone en el tiempo presente. Este beneficio rige tanto para trabajadores independientes como asalariados, pero opera con mayor fuerza para los primeros en tanto ellos retienen ingresos por el conjunto de la cotización mientras que para los asalariados hay un vínculo más difuso entre cotización y remuneración neta. En el caso de las empresas que no realizan cotizaciones puede haber otros tipo de beneficios de operar por fuera de la legislación, como evadir el pago de los impuestos a las utilidades o las ventas. En cualquier caso, los costos de no cotizar son difusos, puesto que dicen relación con la protección de riesgos frente a eventos contingentes a ciertos escenarios o muy diferidos en el tiempo. La decisión de no cotizar es más atractiva cuando los sistemas de seguridad operan con tasas elevadas de contribuciones e insuficiente nivel de beneficios; o cuando acceden a beneficios quienes no pagan las cotizaciones.

Por lo general, las pensiones de vejez constituyen el programa más importante de seguridad social en términos de gasto de recursos. La tasa de cotización para las pensiones fluctúa en los países considerados en el estudio entre un 9% en México y un 31% en Brasil. La cotización tiende las más de las veces a dividirse en partes que pagan trabajadores y empleadores, pero en última instancia se trata de un pago que se distribuye entre estos agentes según las respectivas elasticidades de oferta y demanda de trabajo. La mayoría de estos países operan con sistemas mixtos donde una parte de las cotizaciones se capitalizan y otra parte se destina al pago de las actuales pensiones (sistema de reparto).

Buena parte de los países de la región introdujo reformas a los sistemas de pensiones en los años 1980s y 1990s con el objetivo de hacer frente a riesgos financieros y demográficos que amenazan la solvencia de las instituciones previsionales. Para ello se dio mayor importancia a la fijación de contribuciones que a la fijación de beneficios, de modo que estos últimos pudiesen adaptarse a los financiamientos disponibles.

Un resultado esperado de las reformas era lograr un mayor nivel de formalización de la fuerza de trabajo por efecto de vincular el monto de la pensión a las contribuciones realizadas. A este mismo resultado tendría que haber contribuido el crecimiento de las economías en la última década, puesto que la informalidad se asocia a características propias de economías de bajo desarrollo. Sin embargo, no ha habido un aumento significativo del porcentaje de trabajadores cotizantes en los países de la región, sino más bien avances y retrocesos según país.²⁵

En la década del 2000 diversos países han introducido cobertura de pensiones para adultos mayores que no realizaron contribuciones durante su vida activa, con el objetivo de reducir la pobreza asociada a la falta de ingresos en la vejez. Esta es una respuesta de política pública frente a la baja tasa de cobertura en las pensiones contributivas, pero que tiene riesgos en términos de exacerbar el problema original en la medida que reduce los costos de no cotizar.

Chile es un caso interesante de estudio. A inicios de los años 80s este país reformó el sistema de pensiones de reparto existente, que era altamente fragmentado y desfinanciado. La reforma fue realizada bajo la dictadura militar y no admitió discrepancias en la instalación de un modelo de texto basado en la capitalización individual y administrado por entidades privadas. Las circunstancias de la reforma fueron favorables, puesto que Chile contaba con una tasa de cotizantes por arriba del promedio de la región y un mercado de capitales de buen funcionamiento y altas rentabilidades. No obstante, en el año 2006 hubo que introducir un sistema de pensiones solidarias para hacerse cargo de las personas que estaban llegando a los 65 años sin acceso al régimen previsional o con una pensión de monto muy bajo, por efecto de una alta frecuencia de lagunas en el pago de las cotizaciones. Hoy día, en el 2013, sigue habiendo preocupación por los resultados del sistema y se juzga necesario volver a introducir cambios para elevar el monto de las pensiones, esta vez en la tasa de cotización y en la edad de retiro.

La piedra de tope en el funcionamiento de los sistemas de pensiones es la baja densidad en las contribuciones. Un estudio reciente para Argentina, Chile y Uruguay muestra que solo una minoría de los trabajadores tiene una densidad completa de cotizaciones y que más la mitad de los trabajadores tiene una densidad menor a un 50% (Forteza, Lucchetti y Pallares, 2009). Hay que notar que estos son los países de América Latina que cuentan con los sistemas de pensiones de mayor desarrollo en la región. Sin embargo, es difícil que puedan financiar niveles razonables de pensiones con las citadas tasas de cotizaciones. El problema en estos países no es falta de cotizantes, sino que la mayor parte de ellos tiene una densidad baja de contribuciones. En cambio, en Perú y Colombia la mayoría de los trabajadores se excluye del sistema de seguridad social, mientras que México, Brasil y Costa Rica se sitúan en un estadio intermedio.

²⁵ <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/esp/estadisticas-detalle.php?idE=21>

Cuadro 15: % de ocupados que no cotiza (en el período de referencia de la encuesta)

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	México	Perú	Uruguay
Emergentes	61,4	51,9	44,9	76,8	37,0	77,5	79,2	46,7
Clase Media	38,9	32,7	32,0	49,5	24,1	57,0	54,4	21,2

Fuente: elaboración en base a micro-datos de encuestas de hogares

Cuadro 16: Asalariados que no cotiza como % del total de ocupados no cotizantes

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	México	Perú	Uruguay
Emergentes	61,1	46,0	52,7	28,0	50,5	70,9	39,9	46,6
Clase Media	43,9	37,2	48,2	29,8	46,1	64,8	43,0	43,1

Fuente: elaboración en base a micro-datos de encuestas de hogares

Opciones de política

Para reducir la vulnerabilidad de los grupos emergentes y facilitar su transición a clases medias consolidadas se necesitan políticas públicas que fortalezcan la generación de ingresos y provean mecanismos de protección social frente a los riesgos económicos. Es muy importante que el diseño de políticas sea realizado con visión de conjunto, puesto que de otra manera se pueden producir inconsistencias de objetivos. Para ello se requiere una estrategia articuladora que supere las lógicas sectoriales de la política pública, donde algunas iniciativas de protección social han sido resorte de los Ministerios de Desarrollo Social, las políticas de empleo y de seguridad social de los Ministerios del Trabajo y las políticas para la productividad de los Ministerios de Economía. En este contexto es más que probable que falten elementos que son necesarios y aquellos que están contengan contradicciones.

El fortalecimiento de los ingresos laborales requiere que los trabajadores tengan las competencias laborales que les posibilite acceder a ocupaciones bien remuneradas. Las competencias laborales incluyen habilidades de base que se adquieren en la educación escolar y habilidades específicas que se adquieren en la educación especializada, en los sistemas de capacitación y en los propios puestos de trabajo. En la región hay déficits importantes en estas áreas, pero mayor claridad y avances en materia de la política educacional que en capacitación. Esta última está bastante relegada en la agenda de la política pública, existe poco conocimiento de los resultados de los programas existentes y las escasas evaluaciones disponibles reportan una baja efectividad de lo realizado. Este es un resultado que no debiera sorprender puesto que los sistemas de capacitación operan en general con bajo nivel de recursos y escasa rendición de cuentas.

El problema con esto es que la capacitación es la principal herramienta para mejorar las competencias laborales de la fuerza de trabajo adulta, de manera que no hay opciones a tener que reformar y actualizar estos sistemas. De ello tomaron conciencia ya hace algún tiempo los países desarrollados, quienes en su mayor parte han formulado e implementado estrategias globales de fortalecimiento de las competencias laborales de sus trabajadores (OECD, 2010 y OECD 2011).

Para que la política de capacitación sea efectiva debe cumplir con algunas condiciones mínimas: (a) debe estar centrada en el desarrollo del capital humano de la fuerza de trabajo y de la población en edad de trabajar, a través de la formación de competencias laborales que sean relevantes para los empleos de la economía; (b) las competencias laborales deben referirse a perfiles ocupacionales que han sido identificados en el mercado del trabajo, tarea en que los empleadores deben contribuir de manera prioritaria; (c) la capacitación debe pensarse en términos de trayectorias laborales, donde los trabajadores pueden ir adquiriendo mayores competencias laborales a través del tiempo antes que eventos esporádicos y aislados; (d) los centros oferentes de capacitación deben estar sujetos a mecanismos de aseguramiento de la calidad, a efectos de que su labor sea efectiva y pertinente; (f) debe haber certificación de las competencias adquiridas, incluyendo a aquella que se forma en los mismos puestos de trabajo; (g) el sistema de capacitación debe tener vasos comunicantes con el sistema educacional, en particular con la educación técnica de nivel secundaria y superior; (h) la capacitación debe financiarse con aportes del estado, empresa y trabajadores, en proporciones que depende de la apropiación del beneficio de la capacitación y de la capacidad de pago trabajadores; (i) el Estado es responsable que el funcionamiento del sistema en su conjunto sea consistente con los objetivos de política pública que subyacen a la capacitación.

La otra vertiente del fortalecimiento de los ingresos laborales es la productividad de las empresas. Difícilmente podrán aumentar los ingresos del trabajo de los sectores emergentes si una fracción mayoritaria de las empresas donde se emplean tienen bajos niveles de productividad. Desafortunadamente, es el caso de América Latina, donde coexiste un segmento más bien reducido de empresas modernas y productivas con un sinnúmero de empresas pequeñas de muy baja productividad (Pagés, 2010). Estas últimas pueden representar un lastre para el desarrollo de los países y su sobrevivencia responde en muchas ocasiones a políticas públicas fallidas, en particular aquellas en el ámbito productivo y tributario que disponen de tratos preferenciales para empresas pequeñas y que terminan exacerbando los problemas que intentaban solucionar. Por cierto, hay otros determinantes del problema de la productividad que también necesitan ser atendidos, puesto que en su resolución se juega el crecimiento de las economías y la consolidación de los grupos emergentes en clases medias.

En el plano de la protección social hay cada vez mayor convencimiento en los círculos especializados de las limitaciones del actual modelo de seguridad social para otorgar protección efectiva a la población general y, en particular, a los grupos de menores ingresos. Incluso en los países donde hay menor nivel de informalidad y se han

implementado las reformas más importantes siguen habiendo problemas importantes de cobertura en acceso y en beneficios.

Hay dos propuestas principales en la agenda de discusión. La primera es “formalizar a los informales”, en el sentido de ofrecerles un paquete de beneficios y contribuciones que les sea suficientemente atractivo y que les haga unirse al sistema vigente. Esta posición apunta a universalizar el sistema contributivo de la seguridad social que predomina en la región. La propuesta es integral e incluye otras reformas necesarias, como tener un esquema transparente y bien diseñado de subsidios para quienes necesitan complementar el monto de la contribución, y que exista equidad horizontal o igual trato a los iguales en vez de la fragmentación hoy predominante.²⁶

La segunda propuesta es más radical y tiene por base la sustitución del modelo contributivo de seguridad social por uno de cobertura universal financiado con impuestos generales, tal como el vigente en Inglaterra y otros países. Las principales ventajas que tendría este modelo sería el logro de cobertura universal y eliminar las distorsiones que el impuesto a la planilla introduce en el mercado laboral y en las empresas (Levy, 2008). A tal respecto, el financiamiento vía impuestos generales permite usar tributos que tienen menores costos de eficiencia, como es el caso del IVA.

6.- A modo de conclusión

El crecimiento de las economías latinoamericanas en los últimos 10 o 15 años ha tenido por resultado un aumento de las clases medias y un descenso de la pobreza. Muchos hogares que eran pobres clasifican ahora en la categoría de emergentes, con ingresos por sobre la línea de pobreza pero aún no suficientes para lograr una situación económica consolidada. En este trabajo se considera clase media a personas con ingresos del hogar entre 10 y 50 dólares diarios per cápita (PPP) y como grupos emergentes a aquellos con ingresos entre 4 y 10 dólares diarios per cápita (PPP).

Las clases medias y los grupos emergentes han tenido un amplio acceso al consumo de bienes y servicios por efecto de su mayor capacidad de compra, de una fuerte expansión del crédito de consumo, así como de relaciones precio/calidad más favorables de los productos originadas en el cambio tecnológico y en la globalización.

Los servicios sociales y la protección social provistos por los Estados constituyen otra importante dimensión del bienestar de las poblaciones. Aquí, sin embargo, puede haber una tensión entre las expectativas de progreso de las familias y la capacidad que tienen los Estados para producir estos servicios en volumen y calidad esperados. Este es un campo fértil para el descontento y la protesta social, si se considera que las personas y comunidades se han vuelto más vocales y reactivos frente a situaciones

²⁶ Esta propuesta ha tenido como impulsor principal al Banco Mundial. Ver por ejemplo, Ribe, Robalino y Walker (2012).

que les signifiquen mermas de bienestar. Analistas influyentes han señalado que las masivas protestas ocurridas en Chile en el 2011 en pos de una educación de mejor calidad y menor costo son un presagio de las demandas sociales que podrían enfrentar otros gobiernos a tales respectos.

En este documento se exploraron desarrollos en curso en tres ámbitos de importancia donde la política social se encuentra rezagada o del todo ausente.

En la educación escolar se está produciendo un éxodo de las clases medias desde la educación pública a las escuelas privadas. Este proceso es explicado por los mejores resultados educativos que obtienen los alumnos en las escuelas privadas y por la expansión del poder adquisitivo de las clases medias. Las escuelas públicas están afectas a problemas de eficiencia y de calidad, estando lejos de cumplir con los atributos esperados de la educación pública. Sin embargo, hay un riesgo que la privatización de la educación traiga consigo mayor desigualdad y segmentación social. El desafío es desarrollar modalidades de educación que funcionen bajo la concepción de bien público y que sean capaces de atraer y retener a las familias de clases medias. Ello puede tomar la forma de sistemas renovados de escuelas públicas, modalidades de educación particular que funcionen con los atributos de la educación pública, o combinaciones entre ambos esquemas.

En la educación superior se vive una explosión la matrícula, que más que se triplica en un período de solo 15 años. La demanda por estas instituciones tiene por protagonista central a las clases media y emergente, quienes esperan que la educación superior constituya una vía efectiva de inclusión económica y social para sus hijos. El crecimiento de la educación superior ha sido posible por una gran expansión de instituciones privadas orientadas a público masivo. La ampliación de la educación superior representa una oportunidad de desarrollo para los países, si es que es acompañada por resguardos de la calidad de la enseñanza y mecanismos de acceso equitativos. Sin embargo, la política pública ha quedado rezagada en la provisión de estos atributos. La situación vigente conlleva riesgos futuros que en un mal escenario pueden devenir en frustraciones y tensiones sociales.

En materia de generación y protección de ingresos se tiene que la mayoría de los trabajadores en los grupos emergentes obtienen bajos ingresos laborales y no están cubiertos por los sistemas de seguridad social. Ello deriva en una situación de vulnerabilidad puesto que viven bajo el riesgo de pobreza. Para que los sectores emergentes se consoliden en clases medias se requiere una combinación de políticas públicas que deben ser consistentes entre sí. Estas incluyen una política de formación humano basada en el desarrollo de competencias laborales con pertinencia de mercado, iniciativas que permitan aumentar la productividad de las empresas que emplean a estos trabajadores, y la atención de los problemas de cobertura de la seguridad social que se originan en fallas del modelo de financiamiento basado en contribuciones.

Referencias

- Antón, Arturo, Fausto Hernández and Santiago Levy: *The end of informality in México?: fiscal reform for social insurance*, Draft , 2012.
- Baeza, Cristian y Truman Packard: *Beyond Survival. Protecting Households from health shocks in Latin America*, The World Bank y Stanford University Press, 2006
- Bassi Marina, Matias Busso, Sergio Urzúa y Jaime Vargas: *Desconectados. Habilidades, educación y empleo en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2012.
- Birdsall, Nancy: "The (indispensable) middle class in developing countries; or, the rich nad the rest, not the poor and the rest", Center for Global Development, Working Paper 207, march 2010.
- Birdsall, Nancy: "A note on the middle class in Latin America", Center for Global Development, Working Paper 303, august 2012.
- Birdsall Nancy, Carol Graham y Stefano Petinatto: "Stuck in the tunnel: is globalization muddling the middle class?", Center on Social and Economic Dynamics, Working Paper 14, August 2000.
- Brunner, José Joaquín y Rocio Ferrada (eds): *Educación Superior en Ibero-América. Informe 2011*, Santiago, Cinda, 2011.
- Cárdenas, Mauricio, Homi Kharas and Camilo Henao: "Latin America's global middle class", Working Paper, Global Economy and Development at Brookings, 2011
- Cepal: *Panorama Social 2010*, Santiago, Cepal 2010.
- Del Mastro Cristina: "La educación superior en Perú 2005-2009", Centro Universitario de Desarrollo, 2011
- Easterly, William: "The middle class consensus and economic development", *Journal of Economic Growth* 6, 317-335, 2001
- Ferreira, Francisco, Julian Messina, Jamele Rigolini, Luis Felipe Lopez Calva, Maria Ana Lugo y Renos Vakis: *Economic Mobility and the rise of the Latin American Middle Class*, Regional Flagship, The World Bank, 2012
- Ferreiro de Brito, Marcia Regina: "La educación superior en Brasil 2005-2009", Centro Universitario de Desarrollo, 2011
- Forteza, Alvaro, Leonardo Lucchetti, and Montserrat Pallares. 2009. "Measuring the Coverage Gap." *In Closing the Coverage Gap: The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers*, ed. Robert Holzmann, David Robalino, and Oriyuki Takayama. Washington, DC: World Bank.
- Franco, Rolando, Hopenhayn Martín y Arturo León (coordinadores): *Las Clases medias en América Latina* , Cepal y Siglo XXI editores, ciudad de México, 2010

- García de Fanelli, Ana: “La educación superior en Argentina 2005-2009”, Centro Universitario de Desarrollo, 2011
- Gil, Manuel: “La educación superior en México 2005-2009”, Centro Universitario de Desarrollo, 2011
- Gill Indemit, Truman Packard and Juan Yermo: *Keeping the promise of old age security in Latin America*, The World Bank, Washington DC, 2004
- Grosh, M, C del Ninno, E Tesliuc and A Ouerghi: *For protection and promotion*, The World Bank, Washington DC, 2008
- Levy, Santiago: *Good intentions, bad outcomes: social policy, informality and economic growth in Mexico*, Washington DC Brookings Institution Press, 2008
- Lopez Calva, Felipe and Nora Lustig (eds) *Declining Inequality in Latin America: a decade of progress?* Washington DC Brookings Institution Press, 2010.
- Lopez Calva, Luis Felipe, Jamele Rigolini and Florencia Torche: “Is there such a thing as middle class values? Class differences, values and political orientations in Latin America”, Policy Research Working Paper 5847, The World Bank, 2011
- Lora Eduardo y Johanna Fajardo: “Latin America middle clases: the distance between perception and reality”, IDB Working Paper Series 275, December 2011
- Lopez-Calva, Luis Felipe and Eduardo Ortiz-Juarez: “A vulnerability approach to the definition of the middle class”, Policy Research Working Paper 5902, The World Bank, 2011
- Macaya, Gabriel y Marcela Román: “La educación superior en Costa Rica 2005-2009”, Centro Universitario de Desarrollo, 2011
- Pagés Carmen (editora): *La era de la productividad. Como transformar las economías desde sus cimientos*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, 2010.
- OECD: *Latin American Economic Outlook 2011: How middle class is Latin America*, OECD, 2011
- OECD: *Public and private schools. How management and funding relate to their socio-economic profile*, OECD, 2012
- OECD: *Towards an OECD Skills Strategy*, OECD, 2011
- OECD: *Better Skills, Better Jobs, Better Lives, A Strategic Approach to Skills Policies*, OECD 2012
- Orozco, Luis Enrique, Luis Castillo y Alberto Roa: *La educación superior en Colombia 2005-2009*, Centro Universitario de Desarrollo, 2011
- Perry, Guillermo, William Maloney, Omar Arias, Pablo Fanjzylber, Andrew Masin and Jaime Saavedr : *Informality: exit and exclusion*, Washington DC, The World Bank, 2007.

Romero, Carlos: "La educación superior en Uruguay 2005-2009", Centro Universitario de Desarrollo, 2011

Ribe Helena, David Robalino, Ian Waker: *From Rights to reality: How Latin America and the Caribbean can achieve universal social protection by improving redistribution and adapting programs to labor markets for all*, The World Bank, 2012

Solimano, Andrés: "The middle class and the development process", *Macroeconomía del Desarrollo* 65, Cepal 2008

Torche Florencia y Luis Felipe Lopez-Calva: "Stability and vulnerability of the Latin American middle class", en Newman, Katherine (ed) *Dilemmas of the middle class around the world*, Oxford University Press, 2010
World Bank

Zapata, Gonzalo y Ivo Tejeda: "La educación superior en Chile 2005-2009", Centro Universitario de Desarrollo, 2011

ANEXO

Cuadro A-1. Regresiones para resultados prueba Pisa Lectura, toda la muestra

	ARG	BRA	CHL	COL	CRI	MEX	PER	URY
Puntaje en Lectura								
Escuela Pública	-36.65*** (-11.15)	-52.30*** (-20.10)	-1.883 (-0.72)	10.10* (2.44)	-29.47*** (-6.54)	15.91*** (11.42)	-15.93*** (-4.71)	-41.37*** (-10.10)
Índice Socioeconómico Alumnos	24.19*** (20.01)	16.34*** (29.13)	24.55*** (26.82)	19.72*** (26.95)	15.81*** (18.00)	18.33*** (56.94)	29.93*** (31.70)	28.38*** (27.55)
Recursos de la Escuela	3.374*** (14.97)	1.797*** (12.73)	1.202*** (6.10)	2.207*** (10.37)	1.420*** (6.86)	3.048*** (37.24)	3.359*** (15.03)	0.340 (1.29)
Autonomía de la Escuela (evaluaciones y currículo)	-4.834*** (-6.51)	-0.688* (-2.28)	-2.478*** (-4.87)	-0.780 (-1.62)	0.168 (0.29)	0.0913 (0.32)	1.177* (2.41)	1.653* (2.36)
Autonomía en la Asignación de Recursos	2.606** (2.74)	5.845*** (11.68)	3.446*** (5.80)	7.336*** (8.75)	0.311 (0.34)	7.053*** (25.72)	-0.380 (-0.60)	0.870 (0.97)
Clima Disciplinario	1.455*** (4.14)	2.924*** (15.18)	2.050*** (6.94)	4.024*** (13.35)	1.567*** (4.86)	3.272*** (25.96)	5.036*** (13.33)	1.813*** (5.91)
Disponibilidad de Profesores	-0.350 (-0.63)	0.831*** (3.49)	-0.432 (-1.39)	1.546*** (5.34)	0.832* (2.03)	-1.056*** (-7.74)	1.182** (2.97)	-0.852 (-1.89)
Criterios de Selección	11.54*** (9.12)	1.338* (2.16)	11.60*** (13.02)	-1.761* (-2.54)	5.629*** (6.71)	6.167*** (18.81)	1536 (1.62)	-1302 (-0.97)
_cons	381.9*** (42.08)	423.1*** (88.14)	393.6*** (63.16)	356.4*** (50.79)	428.4*** (51.38)	349.2*** (134.87)	327.3*** (44.28)	468.6*** (53.74)
N	4124	16316	4861	7027	4221	35819	5173	5402
R-sq	0.335	0.269	0.278	0.252	0.266	0.241	0.386	0.262

t statistics in parentheses

*p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

Cuadro A-2. Regresiones para resultados prueba Pisa Lectura, escuelas privadas (todos los estudiantes)

	ARG	BRA	CHL	COL	CRI	MEX	PER	URY
	Puntaje en Lectura							
Índice Socioeconómico Alumnos	27.41*** (14.51)	25.85*** (15.84)	25.00*** (21.73)	26.98*** (13.38)	14.34*** (4.83)	15.13*** (15.06)	26.64*** (11.09)	26.61*** (10.75)
Recursos de la Escuela	2.322*** (6.67)	4.418*** (10.89)	1.763*** (7.16)	2.861*** (6.87)	-0.582 (-0.91)	1.882*** (7.08)	4.128*** (6.71)	3.763*** (3.57)
Autonomía de la Escuela (evaluaciones y currículo)	-1.034 (-0.89)	3.442*** (4.84)	-0.0619 (-0.10)	0.690 (0.74)	-0.410 (-0.25)	3.265*** (5.66)	-2.220 (-1.54)	3.216 (1.73)
Autonomía en la Asignación de Recursos	-0.324 (-0.28)	-3.078** (-3.16)	2.436*** (3.72)	5.366*** (3.31)	-6.131** (-3.06)	-3.020*** (-4.88)	5.084** (2.79)	-1.309 (-0.89)
Clima Disciplinario	0.941 (1.77)	3.019*** (5.98)	1.784*** (4.84)	2.468*** (3.69)	2.448** (3.21)	1.291*** (3.81)	1343 (1.63)	0.755 (1.05)
Disponibilidad de Profesores	1.852 (1.67)	1.897 (1.57)	-0.917* (-2.21)	-0.0919 (-0.07)	6.740*** (3.81)	-2.688*** (-5.38)	-0.801 (-0.60)	-1.034 (-0.51)
Criterios de Selección	9.121*** (5.63)	0.960 (0.76)	10.89*** (9.74)	5.657*** (3.35)	12.06*** (6.10)	5.235*** (5.25)	4034 (1.78)	-4637 (-1.89)
_cons	371.3*** (24.43)	375.2*** (25.79)	388.6*** (51.62)	348.2*** (16.44)	382.5*** (18.15)	430.6*** (65.19)	357.9*** (18.04)	430.0*** (13.53)
N	1463	2118	2855	1303	615	3884	1006	1005
R-sq	0.263	0.223	0.245	0.234	0.145	0.178	0.309	0.131

t statistics in parentheses

*p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

Cuadro A-3. Regresiones para resultados prueba Pisa Lectura, escuelas públicas (todos los estudiantes)

	ARG	BRA	CHL	COL	CRI	MEX	PER	URY
Puntaje en Lectura								
Escuela Pública								
Índice Socioeconómico Alumnos	22.75*** (14.56)	15.09*** (25.33)	22.38*** (14.85)	17.92*** (22.81)	15.80*** (17.18)	18.25*** (53.77)	30.17*** (29.43)	28.71*** (25.20)
Recursos de la Escuela	3.897*** (12.94)	1.448*** (9.52)	0.268 (0.83)	1.903*** (7.51)	1.554*** (6.86)	3.051*** (35.36)	3.153*** (12.73)	0.113 (0.41)
Autonomía de la Escuela (evaluaciones y currículo)	-7.287*** (-7.37)	-1.352*** (-4.07)	-6.348*** (-7.49)	-1.351* (-2.36)	-0.139 (-0.22)	-1.289*** (-3.92)	1.547** (2.99)	1189 (1.54)
Autonomía en la Asignación de Recursos	5.694*** (3.45)	7.868*** (13.59)	7.209*** (5.53)	7.140*** (7.07)	1785 (1.68)	9.424*** (30.18)	-1263 (-1.89)	2.349* (2.01)
Clima Disciplinario	1.771*** (3.80)	2.904*** (14.01)	2.372*** (4.91)	4.345*** (12.86)	1.397*** (3.92)	3.613*** (26.82)	6.113*** (14.41)	1.999*** (5.89)
Disponibilidad de Profesores	-0.779 (-1.21)	0.814*** (3.34)	0.665 (1.37)	1.848*** (6.18)	0.806 (1.88)	-0.876*** (-6.20)	1.387*** (3.34)	-0.671 (-1.42)
Criterios de Selección	14.14*** (6.77)	1.487* (2.11)	12.23*** (8.35)	-3.974*** (-5.19)	5.028*** (5.20)	6.317*** (18.19)	0.471 (0.44)	-0.0294 (-0.02)
_cons	339.5*** (34.08)	372.7*** (98.83)	392.4*** (45.01)	369.3*** (71.01)	401.3*** (62.71)	358.4*** (165.80)	303.8*** (45.88)	423.6*** (60.82)
N	2661	14198	2006	5724	3606	31935	4167	4397
R-sq	0.205	0.084	0.201	0.154	0.107	0.227	0.281	0.137

t statistics in parentheses

*p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001