

**IV ENCUENTRO NACIONAL
DE DOCENTES UNIVERSITARIOS CATÓLICOS**

Ponencia:

**PRINCIPIOS ILUSTRATIVOS SOBRE EFICIENCIA Y EQUIDAD EN LA
EDUCACIÓN**

Autor:

Gabriel H. Silva

Título:

Lic. en Economía

Correo:

ghsilva@fce.unl.edu.ar

Institución:

**UCSF – Facultad de Ciencias Económicas
Echagüe 7151 – 3000 Santa Fe, SF
Telefax: (0342) 460-3030**

PRINCIPIOS ILUSTRATIVOS SOBRE EFICIENCIA Y EQUIDAD EN LA EDUCACIÓN

RESUMEN

El presente escrito resalta los principales aspectos teóricos a atender para la comprensión de estos preceptos, detallando en cada caso a sus principales componentes, circunstancias o intereses que inciden sobre sus definiciones, sus absolutismos y relatividades, así como sobre sus modos de estimación.

A estos fines, se procede a tratar separadamente los dos términos, bajo un enfoque teórico e hincapié en criterios valorativos. Se detallan sus condiciones y lo imprescindible para homogenizar su interpretación y dotarlos de operatividad. También se muestran vinculaciones con términos como productividad, competitividad o calidad, a menudo fundidos (y confundidos) en los anteriores.

A lo largo del trabajo se abordan algunas extensiones y relaciones entre ambos paradigmas, con aproximación al ámbito educativo.

INTRODUCCIÓN

“Lo que no se puede definir no se puede medir, lo que no se puede medir no se puede mejorar, y lo que no se puede mejorar eventualmente se deteriora”.

Axioma de la Calidad

Mucho se ha escrito sobre eficiencia y la equidad, desde ópticas filosóficas, ideológicas, científicas o religiosas. Son valores trascendentes y hasta podría asegurarse su omnipresencia pública o privada, sea por acción u omisión. Pero a pesar de esto, hay más coincidencia en definiciones que en sus aplicabilidades o criterios para tomar decisiones. Es frecuente el uso de estos principios con ligereza, al punto de confundir valores, interpretaciones y consecuencias; pero aun así, han servido de referentes para justipreciar (en términos absolutos o comparativos) situaciones, variables o gestiones.

La Economía de la Educación parece adecuarse al análisis que se intenta. Si bien la mayoría de críticas que reciben los economistas parten de su supuesto razonamiento “economicista”, lo que – a juicio de los educadores – es incompleto y suele ser inconducente. Frente a esto, cabe una reflexión: la economía más relacionada con la educación ha estado vinculada a la asignación de recursos, lo que usualmente implicó considerar un monto para gastos dado, y “hacer lo que se pueda”. En realidad, “asignación” es un elegante vocablo usado en Economía para referir a la distribución de la renta, sin nombrarla. La pretensión es no herir susceptibilidades ni caer en debates eternos, en la creencia de que no contiene juicios de valor, aunque en realidad esto nunca sea así.¹

Tal manera de abordar el tema sería un módico desafío para la ciencia económica, ya que equivaldría a tomar recursos fijos y aumentarlos en lo posible, sin operar u opinar sobre el modo en que los mismos se usan. Aquí aparece el problema: el ideal de los educadores y pedagogos sería que los economistas se ocupen de conseguir los fondos posibles, pero que nada digan sobre su adjudicación y/o calidad de su manejo (Morduchowicz, 2004). En otras palabras: quisieran que los economistas financien pero no que distribuyan; menos aun, que propongan criterios para ello, y mucho menos aún, que analicen medidas para mejorar su eficiencia.

¹ *Hasta la más “aséptica” de las distribuciones (como podría ser una igualitaria sin ponderaciones), conlleva un juicio de valor. Como suele bromearse: quien no desee figurar en las estadísticas, figurará entre quienes no desean figurar en las estadísticas.*

Cabe un consenso de los términos planteados y su aplicación al campo educativo.

LA EFICIENCIA

Como es obvio, este concepto no puede agotarse en sí mismo. Es decir: una persona, proceso u organización no será eficiente por sí, sino en comparación a otra, o a sí misma respecto a su pasado. Para la teoría económica, las diferentes acepciones comparten una referencia común: ven a la eficiencia como la relación entre fines y medios de una actividad, o de resultados y esfuerzos (normalmente de carácter productivo) en aras de obtener una adecuación óptima.

Primariamente, destaca la idea de optimalidad de Wilfredo Pareto, para el cual una situación será óptima cuando para mejorar la situación de alguien necesariamente deba empeorar la de otro. Se advierte con facilidad que esta opción extrema impide casi toda política económica, ya que normalmente toda acción gubernamental incluirá algún perjuicio par alguien. La alternativa (o “second best”) pasa por una reinterpretación: si las ganancias de los ganadores alcanzan para compensar las pérdidas de los perdedores, entonces el cambio puede aplicarse y la situación anterior no podría definírsela como óptima.

Por su parte, en el sentido de Koopmans se estaría en eficiencia cuando sea imposible obtener una determinada combinación de productos usando una menor cantidad al menos de un insumo. Es un acercamiento a los criterios más difundidos de eficiencia: productiva (o técnica) y asignativa (Farrell, 1957), resultando que la eficiencia global para una organización es el resultado de ambas. En estas alturas el concepto parece más claro, aunque requiere un punto de partida no agradable para algunos: el cimiento de toda teoría económica en la búsqueda de un comportamiento maximizador.² Y en este sentido, para cualquier empresa esto toma implica la búsqueda de lucro. Por lo tanto, la eficiencia tendrá que ver con la cantidad de esfuerzos (o sacrificios, recursos, medios, factores o costos) usados para producir algo, en comparación a los usados en una situación estándar, en otra organización, o por ella misma en otro tiempo y contexto.

Sintéticamente, por eficiencia entendemos la comparación entre dos cocientes, producidos por dos organizaciones, o por una de ellas en dos momentos distintos:

Resultado / Esfuerzo

Los mismos cocientes para comparar, pueden tomar la forma de:

Cantidad producida de un bien o servicio / Cantidad de insumos necesarios

Ahora: comparar exigirá cierta constancia de escenarios y variables, o al menos, cambios que no entorpezcan el examen. Tal lo dicho, con base en estudios anteriores³ fue Farrell (1957) quien efectuó dos aportes sustanciales: a) un método para su cálculo empírico, y b) la separación de los enfoques técnico y asignativo.

➤ **Condiciones**

Para evaluar con rigurosidad la eficiencia de una acción o de un desempeño, es menester clarificar cuatro aspectos (Loscos Fernández, 2002):

a) Características de los bienes y/o servicios

Implica atender a las propiedades técnicas de los mismos, en especial a la existencia o no de oferta conjunta y a la posibilidad o imposibilidad de exclusión (que definan la existencia de bienes públicos puros o de externalidades). Como se sabe, en cada caso esto

² El juicio parece demasiado ortodoxo o “neoclásico”; sin embargo, y aun cuando se niegue, es un supuesto imposible de obviar al definir esto, y más aun al intentar mediciones.

³ Los primeros tratamientos científicos del tema los encontramos en Debreu y en Koopmans (1951).

dará fundamentos a la necesidad de intervención estatal en búsqueda de óptimos sociales que no podrían alcanzarse por la sola acción del mercado.

Ahora, en cuanto a prestación de servicios se refiera – y en particular, de los educativos –, es difícil precisar la naturaleza de los mismos, especialmente en la órbita pública. Resaltan disparidades entre los objetivos perseguidos, habitualmente asociados a la cobertura de grandes necesidades (como: salud, justicia, educación, defensa, etc.), y las metas instrumentales a las que deben ajustarse los gobiernos (sean políticas ecológicas, independencia de poderes, presencia sindical o legislación internacional).

Definir la naturaleza del bien o servicio a prestar, indisolublemente vinculada a las necesidades básicas a cubrir, también sirve para minimizar el riesgo de ejecutar tareas equivocadas con eficiencia.⁴ En cualquier caso, es crucial precisar el bien o servicio que se necesita, dando respuesta a preguntas sencillas, del tipo: tratándose de defensa: ¿a quién debemos defender? O ¿de qué o de quiénes?; tratándose de salud: ¿qué entendemos por salud?, ¿bienestar físico o también síquico y social?; tratándose de educación: ¿abarcará la lecto-escritura o tendrá más profundidad?, ¿cada nivel dotará al alumno para cursar el nivel superior o para trabajar?, ¿se impartirá a todos, a quiénes hagan suficientes merecimientos por ella, o a quiénes puedan pagarla?

Idénticas funciones básicas, pueden mostrar acciones y resultados muy diferentes.

b) Nivel óptimo de producción de los mismos

Partiendo de la ortodoxia, se dice que los bienes públicos puros no permiten una asignación óptima por parte del mercado. Fuera de este caso extremo, y aun suponiendo que el sistema de precios funcionar aceptablemente, las externalidades causarán que la revelación de preferencias – al menos desde el punto de vista social – aparezca sesgada o inconveniente. Sabemos el motivo de esto: las demandas y ofertas de mercado solo recogen costos y beneficios relevantes para los agentes.

En síntesis: la soledad del mecanismo de precios no resulta confiable para servicios comunitarios, requiriéndose un método alternativo para revelar preferencias del que surjan las dos dimensiones de un bien: cantidad y calidad. La cantidad de un bien significa conocer el nivel óptimo de producción, o al menos lo ofertado actualmente, ya que cualquiera sea la eficiencia – en especial, la “técnica” –, requerirá el nivel de lo producido, lo cual no siempre está disponible.

La educación lo ejemplifica muy bien: no cuenta con herramientas suficientes para valorar lo producido, concluyendo en la imposibilidad de medir o estimar su eficiencia.⁵ Esto deriva de los propios caracteres de estos servicios (públicos o privados), resaltando: heterogeneidad de la oferta, inseparabilidad de producción y consumo, caducidad (Fuchs, 1968), dificultad para diferenciar productos intermedios y finales, usos individuales o colectivos (Horz-Reich, 1986), e intangibilidad y falta de estandarización (Gutiérrez Junquera, 1992). Frente a esto, el ser humano desarrolla mecanismos inconscientes para “tangibilizar” lo etéreo, y poder tomar decisiones con mayor convencimiento.⁶

Similar barrera puede señalarse para la mayoría de políticas públicas, en la que no es fácil identificar (y menos cuantificar) el producto. No es casual que la mayoría de gestiones gubernamentales informen acerca de las obras públicas con hincapié en rasgos físicos y ventajas; pero que en el caso de los servicios (de sanidad, educación, justicia,

⁴ Al efecto, resultan tan dramáticos como ilustrativos algunos ejemplos de asistencias sociales argentinos, como envíos de PC a escuelas de Salta sin energía eléctrica, de ojotas a Chubut o de bufandas a Formosa.

⁵ El lenguaje no agrada a los educadores, pero la Economía no está para agrada.

⁶ Sin caer en elucubraciones psicológicas, es entendible (o racional) que una persona intente captar la capacidad profesional de un médico por el lujo de su consultorio, o el nivel educativo de un grupo de docentes por las características edilicias del establecimiento en que ejercen.

transporte, esparcimiento, etc.) difundan con más énfasis la cuantía gastada en ellos. Así, se tiende a valorar la producción de bienes y servicios por su costo de sus insumos, lo que no responde solo a la ausencia de precios de mercado de lo producido, y agregando además otra dificultad: si se evalúa una producción (pública o privada) por el costo de sus insumos, cuando estos aumentan se generaría una contradicción indisoluble: al aumentar el costo de los factores... ¡“mejoraría” la eficiencia del servicio!

c) Modalidad de provisión

Hasta aquí se hizo referencia casi exclusiva a la producción (en el sentido de elaboración o manufactura) de bienes y/o servicios, omitiendo aspectos inseparables: provisión, financiación y regulación.

Para comenzar, digamos que las funciones indelegables del Estado se encuentran muy “provistas”,⁷ pero a mayores complejidades se notan flexibilidades, como es fácil advertir en salud o educación. Así, por ejemplo: se provee asistencia médica de emergencia pero no la cirugía de alta complejidad, o se provee instrucción primaria pero no todas las carreras de nivel medio o superior. También hay casos mixtos, en donde la división no es tan tajante o los beneficiarios abonan parte del pago de servicio. U otros en que hasta pueden tenerse en cuenta capacidades de pago y liquidez.

Ahora bien: la eficiencia en la provisión de un servicio asume un carácter diferente al de la producción. Una provisión podría juzgarse eficiente si la cantidad y el mix de servicios brindados (supongamos: educativos) maximiza las preferencias de la población, con base en recursos dados. No obstante, esto no puede adoptar el criterio paretiano sin adaptaciones, ya que correspondería suponer una perfecta definición de prioridades por parte de los consumidores, y sabemos – y más para el caso educativo – que esto no es posible por numerosos problemas de información y sus costos, que atentan contra la revelación de preferencias.⁸ En otras palabras: si bien el camino solo consistiría en trasladar los instrumentos de medición de la eficiencia “productiva” a la eficiencia “del consumo”, el rigor matemático necesario y supuestos a considerar arriban a flácidos resultados, normalmente muy atacables por educadores y políticos de turno.

En cuanto a la financiación de los bienes o servicios públicos, la óptica es doble: refiere al modo de obtención de fondos para proveerlos o a la financiación otorgada a los beneficiarios para su adquisición. La primera se relaciona con el esquema recaudatorio de un Estado y la eficiencia de un sistema tributario, tema bajo el estudio de las Finanzas Públicas, y muestra límites borrosos con la eficacia (si se plantean metas recaudatorias), con la calidad (en relación a los contribuyentes) y – desde ya – con la equidad. Por su parte, la segunda no es otra cosa que la distribución de fondos, lo que debería atenderse a los aspectos ya comentados.

El aspecto regulatorio no es menos fácil de definir y medir. Lo mismo ocurre con la eficiencia de estas medidas imperativas, asumiendo formas muy variadas (desde prohibiciones de exportación hasta cupos en universidades). Así, el debate se traslada más al terreno de la eficacia, en la medida en que las metas hayan sido consensuadas.

d) Competencias Fiscales

El tema no es menor, y menos en nuestro país. El federalismo fiscal luce con tanto esplendor teórico como controvertida aplicación. Todo Estado cuenta con estructuras, niveles y/o jurisdicciones con atribuciones, derechos y responsabilidades variadas, que en relación a la eficiencia son vitales todos los aspectos reseñados, junto a la distribución

⁷ Recordemos que la provisión tiene que ver con poner al alcance del consumidor o usuario el bien o servicio de modo desvinculado de la contraprestación (pago). En rigor, se hace por vía presupuestaria.

⁸ La solución suele aproximarse usando herramientas de la sicometría o sociometría, lo que excede claramente el propósito de este escrito.

interjurisdiccional de costos y beneficios por la provisión de bienes y servicios públicos.⁹

Por todo, un sector público “multi-jurisdiccional” precisa evaluar eficiencia per también variables como libertad, poder delegado y no delegado, sistema de elecciones, economías y deseconomías de escala, y – por sobre todas las cosas – equidad.

LA EQUIDAD

A pesar de su apariencia, no es un juicio absoluto e indiscutible sino que surge de una convención entre interlocutores. Sin caer en diccionarios – aunque irremplazables –, normalmente aparece ligado a la justicia, a la ética y hasta a la igualdad.

Se reconocen al menos dos acepciones: una jurídica, relacionada con la corrección de la aplicación inflexible de normas, en atención a principios éticos, de solidaridad humana y realismo (Borja, 1997). Dado que una ley obedece a principios básicos, y fue pensada y sancionada para la generalidad, debe adecuarse a casos concretos mediante principios correctivos (“*legis supplementum*”). Así, la equidad sería el complemento necesario que tornaría aplicable a una ley, y permitiendo impartir justicia. La restante – y más cercana a nuestros propósitos – es política, relacionada con la igualdad económica y de oportunidades para todos. O sea: dentro de un marco racional y como buena aproximación, se la resume en “igualdad de oportunidades”, tomando un formato de operatividad y pragmatismo, supuestamente sin base ideológica.¹⁰

Frente a una concepción tan amplia y discutible, la dicotomía puede pasar por discernir la forma que debe tomar la equidad. Sobresalen dos opciones: a) como igualdad de oportunidades, y b) como distribución de la riqueza, siguiendo un criterio ético.

En el primer caso, debe definirse a qué cosa se debe tener oportunidad. Usualmente, esto se vincula a la posibilidad o derecho de acceder a algo o a alguien (empleo, consumo, educación, petición, etc.), y/o a la permanencia en el mismo espacio. Al respecto, nuestra sabia Constitución Nacional muestra ejemplaridades a lo largo de todo su Capítulo Primero, con sus Declaraciones, Derechos y Garantías.¹¹ Pero aun así la expresión continúa sin contundencia, más para diseñar políticas gubernamentales.

En aras de clarificar el principio en el terreno educativo, se resumen tres conceptos globales (Ridao Carlini, 1996), teniendo la igualdad de oportunidades en: a) acceso y permanencia en un nivel educativo concreto; b) resultados educativos; y c) en la futura vida laboral o ejercicio profesional. Indudablemente, la primera es la idea más reconocida, y en el segundo caso, la equidad remite al principio de justicia vigente de decisiones públicas y/o privadas, en una comunidad y un momento histórico.

Ahora, su mejor clarificación requiere definir tres grupos de problemas:

- *Definir el criterio adecuado de equidad*

Excede el campo de la teoría económica, siendo responsabilidad de la filosofía, de la

⁹ Si bien abundan ejemplos, hay un hito en el pasaje de la educación secundaria a manos provinciales durante los años 90, con todas sus consecuencias programáticas, económicas y culturales.

¹⁰ Es obvio que una visión ortodoxa interpretará más equitativo que se remunere en función a resultados, y una heterodoxa que se lo haga en función a los esfuerzos, o a la sola existencia. De aquí que un sesgo ideológico también impide un criterio de equidad único e indiscutible.

¹¹ Resulta dramáticamente curiosa una vivencia de quien suscribe. A principios de los 80, en ocasión de asistir a los “cursillos” previos a los exámenes de admisión a la facultad, los delegados estudiantiles (que antes de ingresar a las facultades ya se ocupaban de “reclutar” adherentes) difundían la idea de inconstitucionalidad de los exámenes de ingreso, al cercenar el derecho a estudiar. El supuesto fundamento en el Art. 16 de la C.N., por supuesto, estaba muy alejado de aquello, ya que ello equivaldría a asumir que toda evaluación de saberes para ingresar a un cargo sería contrario a la libertad de trabajo.

ética o de la política. Precisamente, la pluralidad de estos criterios (cuando no, su contradicción) es la esencia de la necesidad de democratizar decisiones públicas, o en sistemas donde reina la democracia, es la esencia de porqué debe ejercerse un contralor.

Suponiendo que estas orientaciones estratégicas (fuera del alcance económico), ya fueron resueltas y difundidas a la población, los lineamientos para fijar los criterios de equidad a usar, pueden seguir varios principios. Entre otros discernimientos, suele interpretarse a la equidad, como:

- Igualdad en las condiciones de partida (vinculadas a la inexistencia de discriminaciones y requisitos de admisión).

- Igualdad de oportunidades (que aunque impreciso, suele abarcar lo anterior y agregarle igualdad de condiciones para la permanencia en un nivel, cargo o situación).

- Equidad horizontal y vertical (vinculadas a la máxima aristotélica de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales).

- Distribución de riqueza (vinculado a la participación de la población sobre los ingresos atendiendo a una ponderación ética y normalmente consensuada)

- Igualdad en el desarrollo de procesos (vinculada al modo en que se construyen o prestan bienes o servicios), y

- Equidad en los resultados (vinculado a la utilidad o disfrute de bienes o derechos)

Los más difundidos tienen que ver con la igualdad de oportunidades (que, como se dijo, suele incluir iguales condiciones de inicio), la distribución del ingreso, y la equidad horizontal y vertical. Elegido el criterio, dará respuesta a la definición de equidad, al camino a tomar para tornarla operativa, y a cómo podría medirse.

- *Definir el criterio distributivo*

Lo normal es precisar una pauta para diferenciar a los grupos que componen el universo. Esto, estará en función de la filosofía o ideología predominante (que, como se señalara en el punto anterior, ya habrá impuesto), y fundamentalmente de la naturaleza del problema o acción (pública o privada) que se evalúe. En rigor, podrá hablarse de equidad interpersonal, intergrupala, interterritorial, intertemporal o intergeneracional, y por cierto, esta pluralidad de axiomas y normas éticas lleva a conflictos y luchas de poder; y en el campo económico, a una disparidad entre las metas de corto y de largo plazo.¹²

Aunque impresione abstracto, se vuelve al punto de partida: si las bases filosóficas estuvieron bien definidas – y en lo posible, consensuadas –, esto sería minimizado.

- *Medir los resultados obtenidos (según los criterios establecidos)*

La mensura, o aunque más no sea: estimación, de las políticas impartidas en búsqueda de una equidad (como sea entendida) requiere responder dos cuestiones:

Primero: ¿cuál es la variable a estudiar? Hay tres posibles: “unidades del bien o servicio”, “unidades monetarias” o “grado de satisfacción”. Se descarta a la última por no poder estimarla y usarla en comparaciones interpersonales¹³; las cantidades de un bien o servicio requiere medir adecuadamente el “producto” (que, como se viera, no es fácil al salir del campo fabril); y el uso de dinero contiene dos facetas: como operador directo (al intentar medir resultados de una medida redistributiva) y como operador indirecto (al estimar una clase social mediante un indicador proxy: su nivel de ingresos).

¹² *Supongamos que acordamos en priorizar empleos a familias identificadas en determinada zona (con lo cual habría equidad personal, grupal, territorial, etc.). Hacerlo mediante el Impulso de actividades industriales limpias o explotadoras de recursos no renovables, tendrá efectos opuestos sobre la ética intergeneracional.*

¹³ *La teoría Cardinal orienta a la Microeconomía en esto, al suponer que la utilidad puede medirse y al adoptar como unidad de medida al esotérico “útil”.*

Segundo: ¿cuál es la unidad de consumo referencial? En principio, puede ser individual (distribución personal) o colectiva (con variantes en familias: distribución familiar, y hogares: distribución hogareña). Surge el tema de la indivisibilidad de los bienes, en especial los públicos, y el reparto de goces o beneficios; y las aproximaciones ilustran distribuciones ponderadas o no ponderadas.

ADAPTACIONES, SINERGIAS Y CONFUSIONES

Para sumar complicaciones, tanto la eficiencia como la equidad suelen asociarse a otras cosas. Una de ellas es la productividad, que si bien es muy diferente, en ocasiones es sinónimo de algo eficiente. En primer lugar, la productividad es un concepto absoluto, a pesar de que su uso más difundido es comparativo, a través de expresiones del tipo: “A es más productivo que B”; y en segundo lugar, deben aclararse dos cosas: de qué productividad se habla, y si es media o marginal.

La productividad siempre está ligada a un factor o insumo, por lo que la productividad en realidad no es de una producción, sino del trabajo, del capital o de los recursos naturales aplicados a ella. En otras palabras: relaciona un resultado (o producto) con el esfuerzo necesario (en un insumo determinado), pudiendo ser:

$$\text{Cantidad de producto} / \text{Cantidad de un factor}$$

Así, el uso de la productividad media de un factor para comparar la eficiencia entre dos o más empresas, solo sería válido bajo tecnología con coeficientes fijos,¹⁴ ya que de lo contrario se omitiría la chance de sustitución de factores (Álvarez Pinilla, 2001). A esto se lo entiende como la productividad media. Por su parte, la productividad marginal introduce dinámica, y relaciona el cambio en la producción motivado por el cambio, en determinada proporción, en el uso de un factor.

La otra amalgama (y confusión) de términos ocurre con la competitividad. Esto ya no tiene acepción económica clara, y resulta difícil de medir, como toda variable no formulada matemáticamente. En líneas generales, la mayoría de definiciones consisten en atributos que explican la capacidad para algo, en especial, para competir. Así, azuzado por Michael Porter en los 80, el concepto se extrapoló, asociándolo incluso no solo a una persona, o proceso sino a un país o grupo de países. Y a partir de aquí, se vinculó competitividad con ventaja competitiva, reconociendo dos vías principales de liderazgo: por costos o por diferenciación. El tema deriva en estrategias empresariales.

Finalmente, también presenta flaccidez la calidad, reconociendo entre sus sentidos principales a: “grado de satisfacción al cliente”, “cumplimiento de especificaciones” o “adecuación al uso del bien o servicio considerado”. Asumiendo cualquiera – ya que incluso no son ideas inconexas – el tema presenta vínculos con eficacias y eficiencias.

En esta línea, supongamos que en una organización empresarial (que bien puede ser educativa, y pública o privada) se impongan objetivos de calidad. Al plantearse metas, es estrecha la ligazón con la eficacia; y si además, se prestara atención al nivel de costos para niveles de calidad pretendidos, o dada una dotación de recursos, se buscara maximizar la satisfacción de clientes, aparece obvia también la vecindad con la eficiencia.

EFICIENCIA Y EQUIDAD EN LA EDUCACIÓN

Como regla general, se advierte que a mayor nivel educativo la obligación estatal se flexibiliza, por las mismas cuestiones: básicamente éticas. Ahora, más allá de todas las limitaciones, la necesidad de dictámenes para políticas educativas ha hecho su juego. Pretender una educación más eficiente suele sintetizarse en que debe ser eficiente el

¹⁴ Del tipo Leontieff.

gasto. ¿Qué significa esto? Simplemente tender a gastar lo mismo para producir más (en cantidad y/o calidad), o producir lo mismo (en cantidad y calidad) pero con menos recursos. Ahora, esto contiene un supuesto implícito: la previa sub-utilización de recursos, ya que de lo contrario no habría nada para tornar más eficiente.

Pero en campos educativos, la eficiencia es un término más relativo aun que su concepto. Supongamos que funciona una escuela rural con una sección (grado) por año y un promedio de seis y ocho alumnos por sección. En el ámbito urbano esa escuela sería tan ineficiente que hasta puede convenir reconvertirla, o cerrarla y reubicar a esos pocos alumnos a otras.¹⁵ Pero la alternativa a cerrar la escuela rural implicaría niños sin instrucción básica, con previsibles problemas en hogares, aumento del trabajo rural en menores o emigraciones, efectos inaceptables y de altísimo costo social.

En otras palabras: ¡esta alternativa no existe!, y en todo caso, puede decirse que es ineficiente pero sin que esto implique tomar la decisión “correcta” en términos de eficiencia, ya que no rigen iguales circunstancias a las del estándar de comparación. Así, el sistema educativo impone una alta “relatividad” al propio concepto de eficiencia, y mucho más, a su operacionalidad, Así, la eficiencia aparece vinculada a los resultados que se obtengan en un proceso o ente educativo. En otras palabras: la eficiencia se relaciona con la eficacia, lo que a su vez muchas veces deriva de la ética o equidad. Expresiones del tipo: “*recién puede hablarse de eficiencia cuando se cumplan objetivos de mínima*”, tienen una profundidad mayor a la normalmente otorgada.

Por todo, juzgar la eficiencia sin considerar la eficacia sería parcial, acotaría la operatividad de los análisis y restringiría a las medidas educativas a las del universo empresario privado, con todos sus riesgos y omisiones. Podemos visualizar otra aplicación al campo educacional, mediante la siguiente matriz:

	CUMPLIMIENTO DE METAS	INCUMPLIMIENTO DE METAS
MINIMIZACIÓN DE COSTOS	Zona I <i>(eficiente y eficaz)</i>	Zona II <i>(eficiente pero ineficaz)</i>
SUBUTILIZACIÓN DE RECURSOS	Zona III <i>(eficaz pero ineficiente)</i>	Zona IV <i>(ineficiente e ineficaz)</i>

Fuente: Morduchowicz, 2004.

Es evidente que la Zona I muestra eficiencia y eficacia a la vez, y la Zona IV lo opuesto. La Zona III interpreta logro de metas con desperdicio de fondos, o con mayores costos a los óptimos, lo que – más allá de facilismos o intereses mezquinos – predispone a intentar un camino hacia una mayor eficiencia. En la Zona II no se cumplen los objetivos pero no por ello se pierde el uso racional de los recursos, mostrando un resultado estrictamente “economicista”. El dilema parece pasar por estas últimas situaciones, y en especial por la Zona II, si nos basamos en que la eficiencia no encuentra sustento por sí misma si no cumple sus objetivos.

En todo caso, lo que diferenciará a establecimientos, provincias o niveles educativos serán los grados de ineficacia y de ineficiencia. Y cuando se considera a cada concepto en forma aislada, se puede ser eficiente sin ser eficaz, óptica que – como se señalara – parece la menos adecuada para sostener en temas educativos.

¹⁵ Hasta la normativa vigente en la provincia de Santa Fe dispondría que ese establecimiento sería inviable.

De aquí que el criterio merezca otro agregado: si aceptamos que en la educación pueden plantearse metas consensuadas e indiscutibles (como llevar instrucción a zonas inhóspitas, mantener carreras por objetivos sociales o de seguridad nacional, o aumentar las remuneraciones docentes), la evaluación puede seguir el criterio Costo - Efectividad, tradicional de algunas políticas públicas o de proyectos sociales.¹⁶ En estos casos, y más allá de cálculos, el análisis se reduce a optar por la alternativa que, garantizando la prestación del bien o servicio, genere el menor esfuerzo (o costo) para todos.

Ahora, frente a todo esto, surgen dos preguntas:

Primero, ¿no es posible que la escasez de recursos condicione la eficiencia? No puede determinarse con exactitud ni esto ni lo contrario, por lo que suponerlo no es descabellado. Y desde el sentido común hasta las experiencias mundiales marcan que si hubiese más recursos en la educación su calidad sería mayor. Basta recordar que un profesor argentino no puede vivir (y menos con su familia) del exclusivo ejercicio de la actividad académica.¹⁷

De este modo, de asumir el condicionamiento, estaríamos en un círculo vicioso a romper: no somos eficientes porque “no tenemos con qué” hacer las cosas. En términos empresarios, se traduce en una expresión más elegante: ineficiencia por falta de escala, cuestión no ajena a escuelas y universidades.¹⁸

Y segundo, ¿qué educación merece analizarse con el criterio costo-efectividad? Una sociedad que clarifique esto, tendrá buena parte ganada. Si en un extremo, suponemos que cualquier instrucción es buena, estaremos repitiendo una expresión enarbolada a modo de dogma, hasta el punto de no reconocer que es imposible ejecutar todo. El resultado sería terrible: no podría priorizarse nada, todo tendría igual ponderación y no haríamos nada bien. O todo mal, que es casi la misma cosa.¹⁹

Y en cuanto a la equidad educativa, sus juicios de valor tornan controvertida su aplicación a actividades financiadas por el sector público (Ridao Carlini, 1996). Ergo, en la medida en que la educación requiera más de las arcas estatales, es de esperar más disputas sobre cualquier asignación, aun cuando siguieran criterios objetivos.²⁰ Basta recordar que pocas asignaciones educativas tolerarían un análisis de ecuanimidad u objetividad en el reparto, ni que hablar si se persigue “descubrir” algún indicador explicativo de la distribución de fondos a las universidades públicas (Domínguez, 2005).

Si bien la distribución de recursos del Tesoro Nacional a universidades genera controversias, las asimetrías son demasiadas. Y aunque en ocasiones no sean tan notorias, responden a la alta participación de los salarios docentes sobre el gasto total. En rigor, este efecto “suavizador” solo deriva de la composición del gasto (surgida de una yuxtaposición de intereses y circunstancias) y no de la voluntad de objetivarlo.

PUNTO FINAL

¹⁶ Como campañas de vacunación, construcción de redes de agua potable, alimentación a indigentes, subsidios a desempleados crónicos, asistencias financieras frente a catástrofes naturales, etc.

¹⁷ En ese sentido, es coherente pensar que si la remuneración fuese mayor (lo que implica mayores fondos educativos) las dedicaciones exclusivas académicas e investigativas serían mayores, mejorando uno de los indicadores más sólidos del nivel universitario: la proporción de profesores exclusivos sobre el total.

¹⁸ Esto se relaciona con los números mínimos de alumnos para abrir o mantener una sección, para dictar una materia, para lograr una proporción adecuada de gastos fijos, etc.

¹⁹ Presupuestariamente esto se vincula con cortes “verticales” u “horizontales”. Los primeros intentan acotar fondos proporcionalmente a todos los destinos, mientras que los segundos priorizan metas, realizando todas aquellas que permiten los fondos (de manera completa), y no las restantes.

²⁰ Los criterios objetivos no existen, pero todo aporte al respecto será mejor que la discrecionalidad.

Los términos abarcados presentan características propias desde lo conceptual. No obstante, para tornarlos aplicativos requieren su correcta y amplia comprensión, arribando a que entre ambos paradigmas hay vínculos estrechos, al punto que para ciertas actividades (como la educación) tienen más complementariedad que contradicciones.

Cierto es que si se trata de brindar una educación de calidad y de monitorearla, no podemos omitir la escasez de recursos, ya que si no existiese este límite pocos dudarían en que toda educación sería buena. No obstante, fijar prioridades no es un mero ordenamiento en el uso de fondos sino un acto de justicia social, interterritorial e intergeneracional.

Persiste un viejo tema: pocas cosas en políticas públicas y específicamente en educación, pueden tratarse aisladamente, y la búsqueda de un objetivo puede coadyuvar o complicar el logro de otro, con lo cual, todo parece encaminarse a un "listado de dilemas", que requiere definición ideológica y política, más que económica.

MATERIAL BIBLIOGRÁFICO

Álvarez Pinilla, Antonio (coord.) (2001): *La medición de la eficiencia y la productividad*, Edic. Pirámide, Madrid.

Borja, Rodrigo (1997): *Enciclopedia de la política*, FCE, México.

Braceli, Orlando (2005): "Proposiciones para guiar el proceso de definición del rol, la estructura del estado y evaluar la eficiencia en el proceso de formulación del programa de gobierno y el presupuesto público", en: *Anales de las Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas*, 38, Córdoba.

Debreu, Gérard. (1951): *The coefficient of resources utilization*, *Econometría*, Vol. 19, N° 3, pp. 273-292.

Domínguez, Carlos (2005): "Los presupuestos del sistema universitario de gestión estatal: ¿inequidades?", en: *Hacia la nueva civilización (testimonios desde el Humanismo Económico)*, paneles y ponencias del V Encuentro Internacional de Economía, pp. 28-33, Fundación CIEC, Córdoba.

Farrell, M. (1957): *The measurement of productive efficiency*, *Journal of the Royal Statistical Society*, Vol. 120, pp. 253-281.

Gentili, Pablo (1994): *Poder económico, ideología y educación. Un estudio sobre los empresarios, las empresas y la discriminación educativa en la Argentina de los años 90*, Miño y Dávila, Buenos Aires.

Lassibille, Gérard y Navarro Gómez, María Lucía (2004): *Manual de economía de la educación*, Pirámide, Madrid.

Loscos Fernández, Francisco (2002): "Eficiencia, equidad y control democrático: un marco triangular para el análisis de las políticas públicas", en: *Actas del VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la administración pública*, Lisboa.

Morduchowicz, Alejandro (2003): *Discusiones de economía de la educación*, Losada, Buenos Aires.

Ridao Carlini, María Luisa (1996): "La cobertura pública de los costes directos de la enseñanza universitaria para la igualdad de oportunidades: una reflexión", en: *Actas de las V Jornadas de la Asociación de la Economía de la Educación*, pp. 117-129, Edic. Univ. Castilla – La Mancha, Ciudad Real.

Silva, Gabriel (2003): *Economía de la educación. Demanda y oferta de profesionales en Ciencias Económicas en Santa Fe*, Edic. UCC – ICDA, Córdoba.

Solana, Ricardo (1994): *Producción. Su organización y administración en el umbral del tercer milenio*, Interoceánicas, Buenos Aires.



IV Encuentro Nacional de Docentes Universitarios Católicos
docentes@enduc.org.ar - www.enduc.org.ar