

seminarios y conferencias

Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe

Comisión Económica para América Latina y el
Caribe (CEPAL) y
Organización de las Naciones Unidas para la
Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)



Santiago de Chile, enero del 2005



Este documento fue preparado por la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en conjunto con la Oficina de OREALC-Santiago de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) para ser presentado en el Trigesimo período de sesiones de la CEPAL realizado en San Juan, Puerto Rico, del 28 de junio al 2 de julio de 2004.

Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1680-9033

ISSN electrónico 1680-9041

ISBN: 92-1-322641-1

LC/L.2246-P

N° de venta: S.05.II.G.4

Copyright © Naciones Unidas, enero del 2005. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
Presentación	9
I. El escenario	11
A. La educación para el desarrollo y la situación relativa de América Latina y el Caribe	11
B. El esfuerzo de los países	18
1. Aumento del gasto y compromisos con las reformas	18
2. El bono demográfico para la educación	21
C. Los compromisos de los países	23
D. Los desafíos	24
1. Ampliar acceso a la educación, permanencia en el sistema y conclusión de los ciclos	24
2. Garantizar una educación de calidad y con impacto social	25
3. Garantizar la equidad en educación en sus distintas dimensiones	25
4. Mejorar la eficiencia de los sistemas de educación	26
E. Cerrando brechas	27
II. El financiamiento	29
A. Metas educacionales y recursos financieros necesarios para alcanzarlas	29
1. Introducción	29
2. Las metas, sus brechas y los recursos que faltan	30
3. Universalizar la educación preprimaria	33
4. Asegurar el logro universal del ciclo primario	35
5. Elevar a 75% la cobertura en educación secundaria	36
6. Erradicar el analfabetismo entre los jóvenes y adultos	38

B.	Mobilización de recursos adicionales para cerrar las brechas en y entre los países y avanzar hacia el cumplimiento de las metas de educación	42
1.	Capacidad de los países para autofinanciar el avance hacia las metas educativas	42
2.	Recursos públicos nacionales	45
3.	Recursos privados nacionales.....	50
4.	Recursos externos.....	54
III.	La gestión	67
A.	Porqué y para qué evaluar la gestión	67
B.	La gestión institucional al servicio del aprendizaje	69
1.	Problemas estructurales de la gestión institucional	69
2.	Uso oportuno de recursos y de tiempos.....	70
3.	La descentralización y sus resultados en el aprendizaje	72
4.	Políticas de asignación de recursos y equidad.....	74
5.	Información y conocimiento para mejorar la gestión.....	76
6.	Capacidad para administrar la cooperación internacional.....	78
C.	Responsabilidad social por la educación	79
1.	Participación de los padres y la comunidad educativa	80
2.	El concepto y aplicación de rendición de cuentas (<i>accountability</i>)	80
3.	Responsabilidad de los ministerios de educación por los resultados	81
4.	Responsabilidad social de las universidades en los cambios educativos	82
5.	Responsabilidad social de los ministerios de hacienda y los parlamentos por el cambio sustantivo en educación y los recursos necesarios	83
6.	Responsabilidad social de los sindicatos docentes.....	83
D.	Las escuelas como comunidades de aprendizaje y participación.....	84
1.	Rol de la escuela.....	84
2.	La gestión escolar.....	84
3.	Acerca de los directores de las escuelas.....	86
4.	Combinación de las escuelas públicas / privadas	87
E.	Los docentes y su protagonismo en el cambio sustantivo.....	90
1.	Los cambios educativos no son posibles sin buenos docentes	90
2.	Invertir sólo en capacitación versus en el desarrollo profesional y humano de los docentes.....	90
3.	El desarrollo de los profesores no es sólo un problema de los ministerios de educación y los sindicatos	91
4.	Reformas educativas con transformación e inversión en formación inicial de los docentes.....	91
5.	Formación en servicio para la coyuntura versus dentro de un sistema integrado de desarrollo profesional.....	92
6.	La calidad de vida los docentes y la valoración de su carrera influye en el aprendizaje de los estudiantes	93
7.	Sobre la carrera labora de los profesores y su evaluación: ¿ascenso por antigüedad o desarrollo profesional?	93
8.	Elevación de salarios versus política salarial en el marco de nuevas condiciones de trabajo.....	94
9.	Estímulos e incentivos para los docentes: parte de una política integral	96
10.	La conflictividad social y la frágil gobernabilidad en los sistemas educativos.....	97
11.	Fortalecer el protagonismo docente para mejorar los aprendizajes de los estudiantes y garantizar los cambios de educación.....	99
	Bibliografía	101
	Anexo	105
	Serie Seminarios y conferencias: números publicados	109

Índice de cuadros

Cuadro 1	Matrícula en educación secundaria y terciaria, 1985 a 1997	15
Cuadro 2	Posición relativa de países latinoamericanos en estudios internacionales de calidad de la educación	16
Cuadro 3	América Latina y el Caribe (22 países): estimación global del costo total y adicional para cumplir las cuatro metas educativas del año 2015	32
Cuadro 4	América Latina y el Caribe (22 países): costos de universalizar la enseñanza preprimaria al año 2015	34
Cuadro 5	América Latina y el Caribe (22 países): costos de universalizar la enseñanza preprimaria y el logro de al menos 5 grados de ésta al año 2015	37
Cuadro 6	América Latina y el Caribe (22 países): costos de aumentar a 75% el acceso a educación secundaria al año 2015	40
Cuadro 7	América Latina y el Caribe (22 países): costos de erradicar el analfabetismo adulto al año 2015	41
Cuadro 8	América Latina y el Caribe (22 países): recursos totales necesarios para alcanzar las cuatro metas educativas al año 2015 y déficit presupuestario al mantener la prioridad macroeconómica del gasto público en educación	44
Cuadro 9	América Latina y el Caribe (22 países): gasto público en educación y servicio de la deuda pública, año 2000	56
Cuadro 10	Evolución de la deuda pública	57
Cuadro 11	Aporte de la cooperación internacional a la educación en América Latina	62
Cuadro 12	Años de educación post secundaria requeridos para ser docente titulado, por nivel educativo, año 1999	92
Cuadro 13	Salarios docentes de nivel primario en instituciones públicas. Países de la OCDE y de América Latina, año 2000	95
Cuadro 14	Salarios docentes de nivel secundario inferior en instituciones públicas. Países de la OCDE y de América Latina, año 2000	95
Cuadro 15	Salarios docentes de nivel secundario superior en instituciones públicas. Países de la OCDE y de América Latina, año 2000	96
Cuadro 16	Días y recursos perdidos por paralizaciones docentes	98

Índice de gráficos

Gráfico 1	Gasto acumulado por estudiante (dólares ajustados por PPC) y desempeño educativo en escala combinada de lectura	17
Gráfico 2	Ingreso per cápita (dólares PPP) y desempeño educativo en escala combinada de lectura	17
Gráfico 3	América Latina (18 países): evolución del gasto público en educación por habitante	19
Gráfico 4	América Latina (22 países): evolución del gasto público en educación como proporción del PIB	20
Gráfico 5	Crecimiento porcentual de América Latina y el Caribe por sexo y edad. 2000-2010	22
Gráfico 6	América Latina y el Caribe: año en que “termina” el bono demográfico según país	22
Gráfico 7	Costos asociados a alumnos repitentes	47
Gráfico 8	La carga tributaria de los Estados Latinoamericanos (excluye las contribuciones sociales)	49
Gráfico 9	América Latina y el Caribe (11 países) y América del Norte (2 países): gasto privado en instituciones educativas preprimarias, primarias y secundarias, y en todos los niveles, como porcentaje del gasto total en educación, año 2000	51

Resumen

Con objeto de impulsar un salto en calidad y equidad de la educación, las reformas educativas en la que todos los países de la región se han embarcado, con distinta intensidad y enfoque, en general concurren en transformar diversos ámbitos del sistema, a saber: los contenidos y procesos de enseñanza y aprendizaje; el financiamiento del sistema y los mecanismos de asignación de recursos; la distribución de funciones entre el Estado y la iniciativa privada; la descentralización de la gestión y, en algunos casos, de la planeación educativa; el monitoreo de la calidad de la oferta educativa mediante la revisión de prácticas pedagógicas y la evaluación de logros; y, en medida incipiente, la adecuación curricular a condiciones socioculturales de los educandos y a los requerimientos laborales.

Sin duda es importante jerarquizar los cambios educativos según su impacto en logros de los educandos, porque ello permite reorientar la inversión en educación a fin de optimizar el destino de la misma. Y si las reformas no han dado todos los frutos esperados ni en calidad, ni en equidad ni en eficiencia, es urgente evaluar el camino recorrido por las reformas, reconocer sus éxitos y fracasos, y desde allí rectificar el camino para optimizar el impacto de los recursos adicionales. No es sólo cuestión de invertir más, sino también de invertir mejor.

Con objeto de evaluar las necesidades financieras que enfrentan los países en materia educativa, se presentan aquí las estimaciones de costos totales y costos adicionales, de aquí hasta el 2015, que los países de la región deben contemplar para alcanzar cuatro grandes metas de progresión educativa a las que se han comprometido los gobiernos de América Latina y el Caribe en la Declaración del Milenio, EPT, PRELAC y la Cumbre de las Américas de 1998, a

saber: universalizar la educación preprimaria, asegurar el logro universal del ciclo primario, elevar a 75% la cobertura neta de la educación secundaria, y erradicar el analfabetismo adulto. A partir de las insuficiencias de financiamiento observadas en tales estimaciones, se exploran distintas fuentes de recursos que hasta ahora no han sido suficientemente exploradas, tales como los aportes privados y de la sociedad civil, la cooperación internacional y el canje de servicio de deuda por inversiones en capital humano.

Complementariamente, se analizan algunos de los principales problemas y desafíos para mejorar la gestión educativa, vale decir, para que los recursos invertidos en el sistema educativo tengan un uso más eficiente y mayor impacto en logros y aprendizajes educativos. Entre estos aspectos destacan: orientar la gestión institucional al servicio del aprendizaje, promover mayor responsabilidad social por la educación tanto en los oferentes como en los usuarios y sus familias, asignar un especial rol a la escuela en su gestión como comunidad de aprendizaje y participación, y la urgente necesidad por mejorar los recursos humanos docentes, fomentar su protagonismo y su compromiso con los aprendizajes efectivos de los educandos.

Presentación

El presente documento, es el resultado del trabajo conjunto asumido por la CEPAL y la UNESCO. Su objeto es abordar los principales desafíos de financiamiento y gestión que actualmente se le plantean a los sistemas educativos en los países de América Latina y el Caribe de cara al siglo XXI.

A casi trece años del documento que ambas instituciones presentaron a los gobiernos de la región en el vigésimo cuarto período de sesiones de la CEPAL celebrado en Santiago, y que se ocupaba del renovado papel de la educación en el desarrollo centrado en transformación productiva con equidad (CEPAL-UNESCO, 1992), hoy se ha querido retomar la complementariedad entre ambas instituciones para iniciar una nueva plataforma de trabajo conjunto.

El trabajo que aquí se presenta es el inicio de esta plataforma. Se ha puesto a consideración de los países en un foro que reunió autoridades de educación, hacienda y finanzas de los gobiernos de la región, en el trigésimo período de sesiones de la CEPAL en Puerto Rico.(2 de julio de 2004) Tratándose de un tema en que debe articularse la lógica educativa con la lógica financiera y económica, como es el de financiamiento y gestión de la educación, resulta sumamente pertinente sostener un diálogo entre autoridades de estas distintas disciplinas.

CEPAL y UNESCO no pretenden, con este documento, fijar criterios y propuestas acabadas. Por el contrario, estas páginas buscan promover la conversación y el debate. Se toman aquí algunos de los principales puntos que hoy preocupan a quienes aspiran a una gestión educacional más eficiente y eficaz, y con impactos más claros sobre la calidad, equidad y

pertinencia del sistema educativo. Esto, a fin de que el esfuerzo financiero y técnico de los países redunde en mejoras sustanciales de aprendizaje y logros educacionales por parte de las nuevas generaciones. Se plantean estimaciones que permiten examinar la viabilidad financiera de los distintos países de la región para alcanzar hacia el 2015 una serie de metas, en materia de logros educativos, que los mismos países han acordado en distintos foros, acuerdos y declaraciones internacionales. Para eso, el documento también interroga sobre fuentes complementarias de financiamiento, y formas novedosas de gestión, que renueven el ímpetu de las reformas educativas en aras de la consecución de las metas en cuestión.

I. El escenario

A. La educación para el desarrollo y la situación relativa de América Latina y el Caribe

El desarrollo debe inspirarse en principios éticos según los cuales la sociedad debe procurar a sus miembros una creciente igualdad de oportunidades para procurarse asegurar su bienestar, y un acceso progresivo a las capacidades mínimas que le permita a todos los ciudadanos decidir autónomamente sobre sus proyectos vitales. Tal como lo planteara la CEPAL con el cambio de siglo, el desarrollo “debe tener como metas construir un clima social y humano de mayor seguridad y confianza mutua; consolidar un orden político democrático con más participación de las personas en la gestión y las decisiones públicas; difundir el bienestar hacia quienes tienen menos acceso a los beneficios de la modernidad; tomar forma en proyectos colectivos en que los ciudadanos adquieran un mayor sentido de compromiso y pertenencia respecto de la sociedad en que viven; y buscar la protección y mejoramiento del hábitat natural para quienes lo habitan hoy y quienes lo harán en el futuro” (CEPAL, 2000^a, p.31-32).

Esto requiere, para el caso de los países de la región, avanzar hacia sociedades más equitativas a fin de priorizar “la vigencia de los derechos civiles y políticos, que garantizan la autonomía individual frente al poder del Estado y la participación en las decisiones públicas, y la de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), que responden a valores de la igualdad, la solidaridad y la no discriminación” (CEPAL, 2000^a, p.29).

Mientras no se logren avances en los derechos de segunda generación (DESC), los de primera generación (civiles y políticos) pierden sentido y realidad para aquellos sectores de la población que carecen de educación e información oportunas. De allí que “ambos conjuntos de derechos configuran, por lo tanto, un verdadero marco ético para las políticas económicas y sociales, y el ordenamiento político”. (CEPAL, *ibíd.*)

El derecho de todas las personas a la educación constituye, en este marco, una llave maestra para avanzar tanto en los derechos de primera como de segunda generación, en la medida que incrementa las opciones para acceder al trabajo, al cuidado de la salud y nutrición, a la consecución de ingresos necesarios para asegurar el bienestar de las personas, y capacita para un mejor ejercicio de los derechos civiles y políticos. El derecho de todos a la educación está presente en una amplia gama de instrumentos jurídicos internacionales, tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Sociales Económicos y Culturales, la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención Internacional para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, la Convención de los Derechos del Niño y otros tratados internacionales suscritos por los países de la región. Tal derecho confiere a cada mujer y hombre, joven y niño, el derecho a acceder a la educación básica obligatoria y a un acceso igualitario a los niveles secundario y superior disponibles, el derecho a no ser discriminado de las diversas áreas y niveles de educación, el derecho de todos a acceder a educación continua y capacitación vocacional, y el derecho a información sobre salud, nutrición, reproducción y planificación familiar. A su vez, el derecho a la educación es también un expediente fundamental para acceder a otros derechos humanos fundamentales. Por lo mismo, la educación constituye un bien público que el Estado, como garante de los derechos que se ha comprometido a respetar y promover, debe asegurar a todos los miembros de la sociedad, velando por el pleno acceso y por su adecuada calidad.

Existe, además, difundido reconocimiento del aporte de la educación al desarrollo de las personas en su dimensión ética, social, productiva, cultural y política. En este sentido, CEPAL y UNESCO han venido sosteniendo desde hace más de una década que la educación es el medio privilegiado para asegurar un dinamismo productivo con equidad social, tender puentes de comunicación en sociedades multiculturales, y fortalecer democracias basadas en el ejercicio ampliado y sin exclusiones de la ciudadanía.

Si bien la centralidad de la educación para el desarrollo no es nueva, adquiere nuevo ímpetu en las últimas décadas, dado los cambios generados por la globalización en los nuevos patrones productivos y su mayor valoración de la información y el conocimiento, así como por la necesidad de formar ciudadanos en el marco normativo de los derechos humanos y de la participación democrática. Esto obliga a formar sujetos y recursos humanos capaces de participar en los nuevos modos de producir, participar y convivir.

En el plano económico, la apertura del comercio y el tránsito hacia la sociedad de la información hace que las sociedades nacionales dependan cada vez más de su competitividad externa y ésta, a su vez, de la incorporación de inteligencia y conocimiento renovado al sistema productivo. Por lo mismo, el desarrollo requiere de grandes y veloces cambios educativos. Los eslabonamientos entre la educación formal y los desafíos laborales plantean hoy interrogantes mayúsculas que definen el bienestar y el crecimiento hacia adelante. La CEPAL y la UNESCO advertían ya hace una década que “al convertirse el conocimiento en el elemento central del nuevo paradigma productivo, la transformación educativa pasa a ser un factor fundamental para desarrollar la capacidad de innovación y la creatividad, a la vez que la integración y la solidaridad, aspectos claves tanto para el ejercicio de la moderna ciudadanía como para alcanzar altos niveles de competitividad”.¹

¹ CEPAL-UNESCO, 1992, pág. 119. Y en el mismo sentido: “La difusión de valores, la dimensión ética y los comportamientos propios de la moderna ciudadanía, así como la generación de capacidades y destrezas indispensables para la competitividad internacional (crecientemente basada en el progreso técnico), reciben un aporte decisivo de la educación y de la producción del

En el ámbito social, una sociedad con buenos logros educativos, y extendidos hacia el grueso de su población, tiende a ser más igualitaria en su estructura de ingresos. Tanto por los retornos laborales a la educación como por el impacto positivo de la educación en la salud, la conectividad en redes y el acceso a instancias de decisión. Esto es especialmente crítico en América Latina y el Caribe, pues es la región con la distribución más inequitativa de ingresos en el mundo. Una sociedad educada también tiende a contar con mayor cohesión social y a crecer económicamente sobre la base de mejoras en productividad y no mediante la sobre-explotación de recursos humanos o naturales.

Además la educación constituye el mecanismo privilegiado para la superación de la pobreza. Primero, porque los mayores logros educativos tienen mayores retornos intergeneracionales, dada la alta incidencia del nivel educacional de los padres y, sobre todo, de las madres, en el rendimiento educativo de los hijos. Mejorar por esta vía el clima educacional de los hogares cuyos jefes futuros serán los actuales educandos, produce un efecto favorable en el desempeño educacional de los niños y jóvenes de la próxima generación, reduce los niveles de deserción y repetición, y aumenta el número de años de estudio completados, junto con permitir que se cursen en forma más oportuna. Segundo, porque es clara la correlación entre el aumento de la educación de las mujeres pobres y las mejores condiciones de salud de sus familias en el futuro, pues la escolaridad de las mujeres es un factor determinante de la reducción de la mortalidad y morbilidad infantiles, el mejoramiento de la salud y nutrición familiares, y la disminución de las tasas de fecundidad. Y por otro lado, la mayor educación permite una mayor movilidad socio-ocupacional ascendente de quienes egresan del sistema educativo. A mayor nivel de educación formal, menor es la probabilidad de ser pobre o caer en la pobreza. En síntesis, la educación es el principal expediente para superar tanto la pobreza como las causas estructurales que la reproducen: baja productividad en el trabajo, escaso acceso a las herramientas de la vida moderna, marginalidad sociocultural, mayor vulnerabilidad de las familias en el plano de la salud, y discontinuidad y bajos logros en la educación de los hijos (CEPAL, 2000^a).

Sobre este carácter de gran eslabón de la educación, como instancia que potencia complementariamente el dinamismo económico, la integración social y la superación de la pobreza, existe hoy un consenso difundido, tanto en la literatura del desarrollo como en el debate político. Desde esta perspectiva, la educación no sólo contribuye a la productividad mediante el mejoramiento del capital humano, sino además tiene una función cívica y liberadora.² A la pregunta por el tipo de desarrollo que podemos impulsar sobreviene sin dilación la pregunta por el tipo de educación que somos capaces de ofrecer y difundir.

No debe extrañar, entonces, la voluntad de los gobiernos y de la comunidad internacional por avanzar resueltamente en logros educativos y en aprendizajes pertinentes. Se requiere un cambio decidido, lo que implica modernizar la gestión de nuestros sistemas educacionales, procurar un servicio de mayor calidad, pertinencia e igualdad en el acceso, y garantizar mayores logros para toda la población. Para ello es necesario cubrir las brechas de recursos financieros, humanos y físicos. Tarea, claro está, nada sencilla.

De acuerdo a los diagnósticos en boga, incluyendo la evaluación del Proyecto Principal de la Educación realizada por UNESCO, la educación latinoamericana y caribeña enfrenta grandes problemas de aprendizaje. Los indicadores son concluyentes y en ellos aparecemos como rezagados y desiguales. Avanzamos a un ritmo insuficiente respecto de la calidad del aprendizaje y, en

conocimiento en una sociedad. La reforma del sistema de producción y difusión del conocimiento es, entonces, un instrumento crucial para enfrentar tanto el desafío en el plano interno, que es la ciudadanía, como el desafío en el plano externo, que es la competitividad. Se entiende así que esta dimensión sea central para la propuesta de la CEPAL-UNESCO sobre transformación productiva con equidad." (Ibíd., pág.17).

² Los denominados "pilares del aprendizaje del Siglo XXI" definidos por la UNESCO en la Comisión presidida por Jaques Delors, constituye una excelente guía para interrogarse acerca de los sentidos y contenidos de la educación: Aprender a ser, Aprender a hacer, Aprender a conocer y Aprender a vivir juntos.

muchos países de la región, los rezagos son agudos respecto de los logros educacionales requeridos para la formación de capital humano y la reducción de la pobreza. El fracaso escolar y las trayectorias educativas frustradas reproducen la pobreza y la desigualdad social a futuro, además de erosionar la eficiencia del sistema educacional. Si bien en promedio las nuevas generaciones alcanzan mayor nivel educativo que las precedentes, dentro de cada generación persisten brechas notorias en logros educativos según ingreso, clase social, adscripción étnica y localización territorial de los educandos.

La situación por nivel educativo presenta realidades nacionales diversas. Las tasas netas de matrícula para la educación primaria en la región han aumentado de un 89% en 1990 a un 94% en 2001, hecho que sugiere que la cobertura se aproxima a la universalización de la educación en ese nivel. (Banco Mundial. *EdStats*).³ En la mayoría de los países, la tasa neta de matrícula en primaria correspondiente al año escolar 2001 se eleva entre el 85 y el 100%. Con la excepción de Haití se observa, en general, una cobertura educativa alta, aunque muchos países, si bien han mejorado sus tasas de matrículas, les falta mucho para alcanzar las metas de 100% de matriculados en educación primaria.

La tasa neta de escolarización primaria para la población de 8 años llega a 96,3% en la región, aunque la preescolar alcanza sólo la mitad de los niños con edad para asistir están atendidos en ese nivel. Hay marcadas diferencias entre países de América Latina, con un rango de variación entre 97% y 21%; y de los 19 países latinoamericanos, 12 presentan tasas menores de 50% y seis, menores de 40% para el nivel preescolar (UNESCO, 2003). La tasa de supervivencia de los estudiantes entre el primer y quinto grado es en muchos casos marcadamente baja sugiriendo altas tasas de deserción y fracaso escolar.⁴ Al interior de los países también se observan marcadas diferencias en los indicadores de acceso y permanencia en la educación primaria entre el ámbito rural y urbano. Hay, entonces, necesidad de avanzar en estas dimensiones revisando los modelos educativos imperantes y eventualmente, allegando nuevos recursos a los que actualmente gastan estos países. Además, los países enfrentan un problema grave de deserción escolar durante la educación secundaria y antes de completarla.

Esto es tanto más grave si consideramos que en términos de relación entre educación y bienestar, la CEPAL ha señalado hace casi una década que se requieren entre 11 y 12 años de educación formal para contar con claras posibilidades de salir de la pobreza o no caer en ella mediante el acceso a empleos con remuneraciones o ingresos suficientes. Sin embargo, en la región el 40% de los niños no terminan la escuela primaria y entre el 72% y 96% de las familias pobres tienen jefes de hogar con menos de 9 años de educación formal, mientras el 80% de jóvenes urbanos tienen padres con menos de 10 años de educación formal, lo que los hace proclives a no alcanzar el nivel educativo requerido para superar la condena de la pobreza (CEPAL, 2000). Además, la brecha de asistencia entre los cuartiles extremos de ingresos (el 25% más rico y el 25% más pobre) se acrecentó en todos los países latinoamericanos durante la década pasada. Esto es grave, dado que las estadísticas muestran una correlación positiva entre más educación y más equidad, vale decir, los países con logros escolares más altos y mejor distribuidos también tienen menores brechas de ingresos y son más igualitarios en su estructura social.

Si bien la mayoría de los países de América Latina y el Caribe se encuentran avanzando sostenidamente en lograr la universalización de la educación primaria, las tasas de participación y graduación de educación secundaria —nivel donde se desarrollan destrezas más necesarias para el mundo laboral— son mucho más bajas. En dicho ciclo, las tasas netas de matrícula en el período 2000/2001 oscilan entre el 26% en Guatemala y el 36% en Nicaragua (porcentajes que representan

³ Disponible en: <http://devdata.worldbank.org/edstats/cd5.asp>.

⁴ El Informe Regional de Monitoreo de EPT 2003 (UNESCO 2003) señala que la conclusión de estudios en la educación primaria sigue siendo una meta por alcanzar. Los porcentajes de población de 15 a 24 años de edad con seis o más años de escolaridad están lejos de mostrar una realidad optimista. Valores entre 50% y 60% en algunos países y por arriba del 95% en otros, establecen marcadas disparidades.

los valores más bajos de la región) alcanzando tasas cercanas o superiores al 70 u 80% en Barbados, Cuba y Jamaica en el Caribe, y en Argentina, Chile, México, Perú y Uruguay, en América Latina.⁵

La pregunta es si resultan inevitables estos rezagos en ritmos de progresión y con tan alto nivel de heterogeneidad en los avances entre países de la región. La respuesta es negativa si se compara esta expansión en América Latina con la de los países de la OCDE y el Sudeste Asiático, donde es otra la velocidad con que crece la escolaridad hacia niveles secundario y superior. Vale la pena destacar al respecto que, entre 1985 y 1997, se invirtió la relación entre los países del Sudeste Asiático recientemente industrializados y los países de América Latina y el Caribe, siendo los primeros quienes partieron con rezagos y en doce años lograron una situación más avanzada en cuanto a progresión dentro del sistema educativo —no sólo en matrícula sino también en desempeño en pruebas estandarizadas por nivel, horas de enseñanza efectiva al año y otros indicadores. En el mismo lapso los países de la OCDE, cuya situación inicial era bastante mejor que la latinoamericana, se distanciaron aún más y a un ritmo muy acelerado. Actualmente, en los países de la OCDE, el 85% de los jóvenes completa estudios secundarios, mientras que en América Latina y el Caribe, menos de un tercio de los jóvenes logra ese nivel de acreditación (véase el cuadro 1). América Latina y el Caribe tiene, además, rezagos en la duración de la educación secundaria (más corta en la región que en otros grupos de países) y en la extensión de educación obligatoria.

Cuadro 1

MATRÍCULA EN EDUCACIÓN SECUNDARIA Y TERCIARIA, 1985 A 1997

Grupos de países	Índices brutos de matrícula					
	Educación secundaria			Educación terciaria		
	1985	1997	Incremento en índices de matrícula (Porcentaje)	1985	1997	Incremento en índice de matrícula (Porcentaje)
América Latina y el Caribe	50,2	62,2	12,0	15,8	19,4	3,6
Países de la OCDE	92,3	108,0	15,7	39,3	61,1	21,8
Países EARI ^a	57,3	73,1	15,8	14,8	30,5	15,7
Este y sudeste asiático	41,5	66,3	24,8	5,4	10,8	5,4

Fuente: B. Carlson, basado en información de UNESCO, Informe Mundial de Educación 2000.

^a Economías Asiáticas Recientemente Industrializadas: Hong Kong, República de Corea, Singapur, China, Malasia y Tailandia.

^a Países en desarrollo incluyendo los EARI.

También hay diferencias en la calidad del aprendizaje en matemáticas y manejo de lenguaje entre alumnos latinoamericanos y de países industrializados, medida por pruebas estándares de lectura, matemáticas y ciencias, en claro detrimento de nuestros países. El cuadro siguiente muestra los resultados de pruebas que miden aprendizajes en lenguaje y matemáticas, y es sumamente elocuente en ilustrar la posición de rezago que exhiben los países latinoamericanos incluidos en las pruebas en relación al promedio de países de la OCDE y del Sudeste Asiático. Revertir esta brecha es tanto más difícil si se piensa que los países industrializados, que reúnen el 25% de los alumnos del mundo, gastan seis veces más por habitante en formación de capital humano que los países en desarrollo, donde vive el 75% restante de los alumnos (Brunner, 1999, p. 2). Se une a estas dificultades la situación de desigualdad social, inadecuación curricular a contextos culturales diversos, niveles altos de analfabetismo en algunos países y una proporción importante de jóvenes y adultos con educación primaria incompleta.

⁵ En la Cumbre de las Américas de 1998 los países fijaron como meta para el 2010 una meta de matrícula de 75% en el nivel secundario.

Cuadro 2

POSICIÓN RELATIVA DE PAÍSES LATINOAMERICANOS EN ESTUDIOS INTERNACIONALES DE CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

Estudio	Países participantes	Países Latinoamericanos	Posición relativa
LABORATORIO 1997	13	13	Los puntajes promedios del país N° 1 distan entre 1.5 y 2.0 desvíos estándar de los 12 restantes
TIMSS 1996	41	3	31, 37 y 40
TIMSS 1999	38	1	35
IALS 1998	22	2	19 y 22
PISA 2000	41	5	33, 35, 36, 37 y 41

Fuente: Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE, OREALC/ UNESCO Santiago), Asociación Internacional de Evaluación del Rendimiento (IEA), The Third International Mathematics and Science Study (TIMSS), Organización para Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), "Encuesta Internacional sobre Alfabetización de Adultos", y OCDE, "PISA, Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes".

Entre los 41 países que participaron en el estudio PISA, ningún país latinoamericano obtuvo una posición superior al lugar 33. Más preocupante es que el porcentaje de estudiantes de estos países con destrezas de lectura inferiores al límite establecido como "Nivel 1" osciló entre el 10 y el 54%. Si una persona no alcanza al Nivel 1 significa que no tiene una destreza lectora que permita realizar las tareas más elementales como, por ejemplo, entender cómo preparar el biberón de un niño.

En la comparación interregional, el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, coordinado por OREALC/UNESCO-Santiago, que permitió evaluar a los estudiantes de tercer y cuarto grado, muestra que Cuba destaca por sobre los demás países de la región, tanto en lenguaje como en matemáticas.⁶ Si se analizan los restantes países se concluye que en lenguaje los desempeños de Chile, Argentina y Brasil son relativamente equivalentes y superiores al de los otros países. Honduras y República Dominicana tienen el desempeño más bajo. En matemáticas el desempeño entre los países, una vez que se excluye a Cuba, es más parecido que en lenguaje, aunque en el margen se puede distinguir un grupo de desempeño relativo algo más bajo compuesto por Paraguay, Honduras, Colombia, República Dominicana, Perú y Venezuela.

Cuando se comparan resultados de aprendizaje efectivo con el monto de inversión por alumno se hace clara una relación bastante proporcional entre ambos. Los gráficos 1 y 2 son elocuentes al comparar los resultados arrojados por la prueba PISA. Sin embargo, de esta información también se observa que hay países que, con gasto acumulado por estudiante similar al de algunos países de la región, obtienen puntajes significativamente más altos, lo que muestra que la correlación entre inversión y aprendizaje es fuerte, pero no absoluta. Por otro lado puede incidir en estas diferencias el nivel cultural general de un país, el grado de equidad en el acceso a educación de calidad, y la "acumulación histórica" en aprendizajes escolares. Aún así, puede pensarse que existe un margen de intervención para optimizar los recursos disponibles. De allí, pues, la importancia de mejorar la gestión del sistema educativo y no sólo inyectarle recursos adicionales. En un contexto más amplio como el representado en los gráficos 5 y 6 que muestran los niveles de logro en comprensión lectora de jóvenes de 15 años en la prueba PISA el desempeño de los países latinoamericanos participantes resulta inquietante.

⁶ En el estudio participaron Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Honduras, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela. Los resultados de Costa Rica no fueron publicados por no haber sido entregados de acuerdo a las exigencias de oportunidad y estandarización establecidos por los responsables de este instrumento de medición.

Gráfico 1
GASTO ACUMULADO POR ESTUDIANTE (DÓLARES AJUSTADOS POR PPC)
Y DESEMPEÑO EDUCATIVO EN ESCALA COMBINADA DE LECTURA
(Prueba PISA)

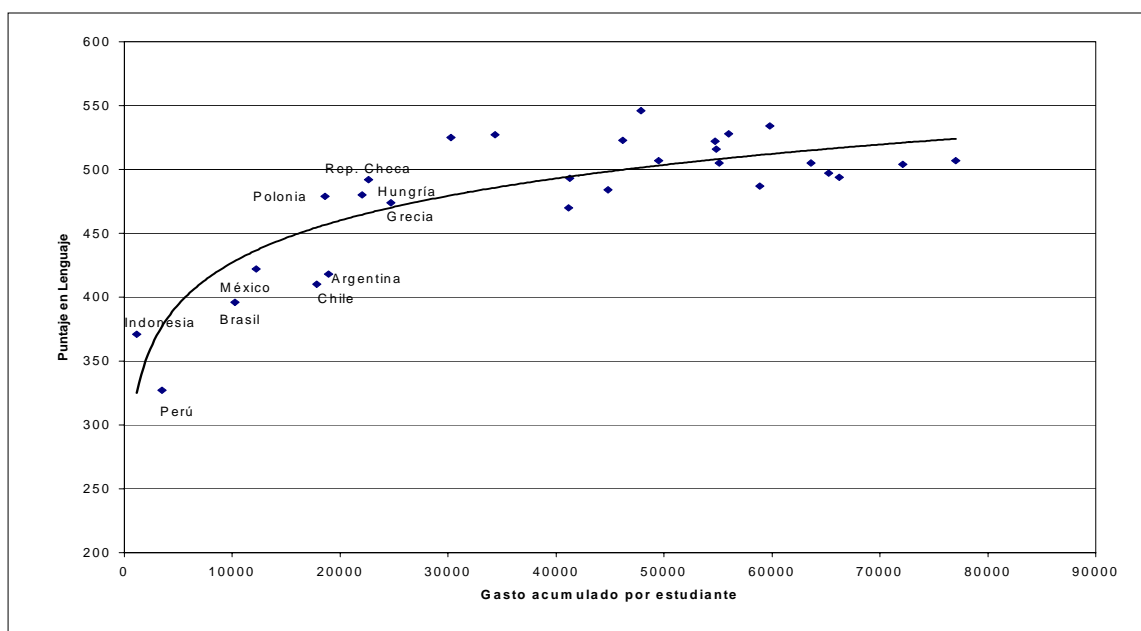
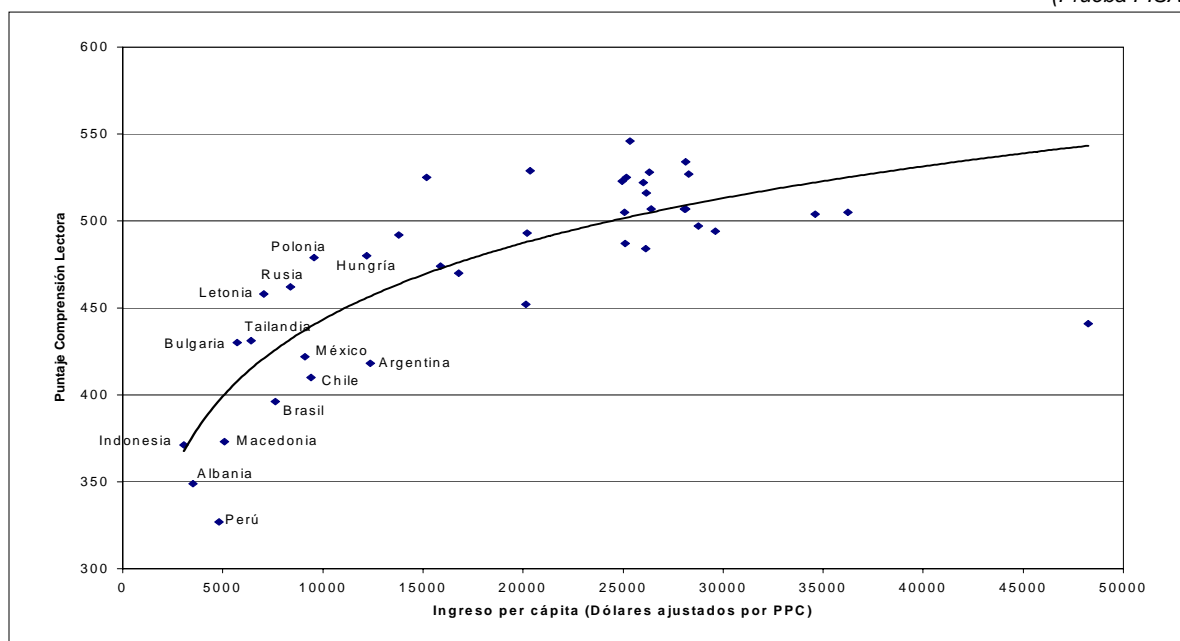


Gráfico 2
INGRESO PER CÁPITA (DÓLARES PPP) Y DESEMPEÑO EDUCATIVO
EN ESCALA COMBINADA DE LECTURA
(Prueba PISA)



En el gráfico 1 se utiliza como variable de control el gasto acumulado por estudiante mientras que en el gráfico 2 es el ingreso per cápita en dólares ajustado por la paridad del poder de compra

(en este último caso hay más datos disponibles). Se observa que el desempeño de los países latinoamericanos está por debajo de lo que cabría esperar si éste alcanzara el nivel que sugiere el mejor ajuste posible entre desempeño y gasto acumulado o ingreso per cápita reflejado en la curva incorporada a cada uno de los gráficos. Ambos gráficos muestran países que con niveles similares de gasto por estudiante o ingreso per cápita tienen un desempeño en comprensión lectora que supera en forma importante a los países de la región. Por otra parte, Argentina, Chile, Brasil y México obtienen resultados similares con diferencias de gasto por estudiante significativas, lo que sugiere posibles diferencias de efectividad en los sistemas escolares de la región.⁷

B. El esfuerzo de los países

1. Aumento del gasto y compromiso con las reformas

Sin duda es importante jerarquizar los cambios educativos según su impacto en logros de los educandos, porque ello permitiría reorientar la inversión en educación a fin de optimizar el destino de la misma. Pero es importante, igualmente, insistir en que no es suficiente darle mayor eficiencia y eficacia al gasto social en educación. También es fundamental, tal como lo han sostenido los países de la región en sus esfuerzos de reforma educativa durante los años 90, el compromiso de los gobiernos en elevar la inversión pública en educación, tanto en términos absolutos como en porcentaje del PIB, así como mejorar y aumentar otras fuentes de recursos, privados y externos.

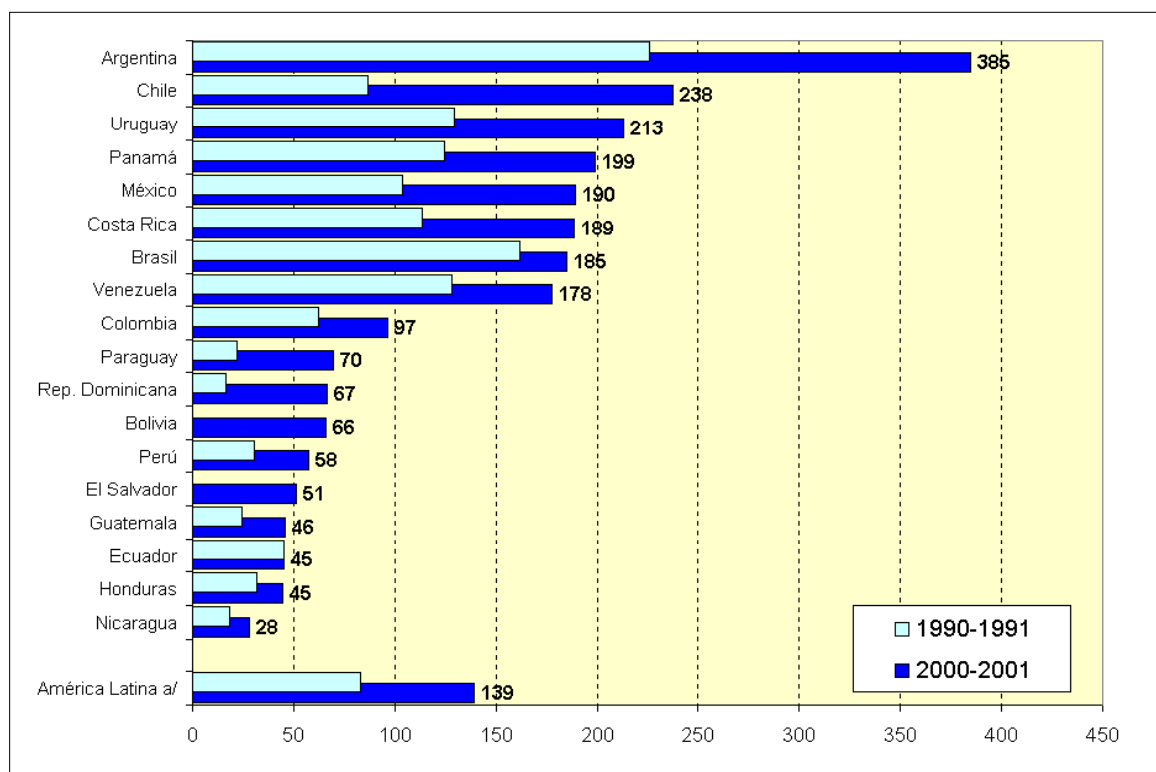
En cuanto al esfuerzo financiero de los países de la región, los datos generados por el Proyecto Regional de Indicadores Educativos,⁸ revelan que los 15 países de la región para los cuales se dispone información, destinan entre un 12 y un 22% del gasto público total a la educación (PRIE, Cumbre de las Américas, 2002, p. 65). Los países de América Latina y el Caribe destinan en promedio aproximadamente el 4% del Producto Interno Bruto a la educación. Once de los países invierten entre el 4 y más del 7% del PIB en este sector (ibíd., p. 61).

Durante los 90 se ha dado un incremento en el gasto educativo en los países. En el total regional, ese incremento relativo fue de alrededor del 1,1% del PIB en la década pasada (en promedio simple, de 3,0 en 1990 a 4,1 del PIB en 1999). En dólares de 1997, el gasto social per cápita anual, como promedio simple para la región, en 1998-99 era de 137 dólares en 1997-1998, lo que representa un incremento de 51 dólares respecto de 1990-91 (véase el gráfico 3). Este incremento es alto si se compara con el de salud (28 dólares per cápita para el mismo período). Pero es claramente insuficiente si se compara tanto en términos absolutos con la inversión educativa de los países de la OCDE, como con lo requerido para alcanzar los logros y niveles educativos suficientes para incidir enérgicamente sobre la mayor igualdad de oportunidades y los saltos en competitividad por vía de recursos humanos más capacitados. Más aún si se considera que el gasto público en educación resulta ser una variable significativa (al 95%) para explicar las tasas de asistencia en los ciclos primario y secundario, pero no así en el nivel superior.

⁷ Es preciso tener cautela con el análisis de estos resultados comparados dadas las diferencias en el diseño muestral por país.

⁸ Coordinado técnicamente por del Sistema Regional de Información-SIRI- de OREALC/UNESCO-Santiago.

Gráfico 3
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO
EN EDUCACIÓN POR HABITANTE
(En dólares de 1997)

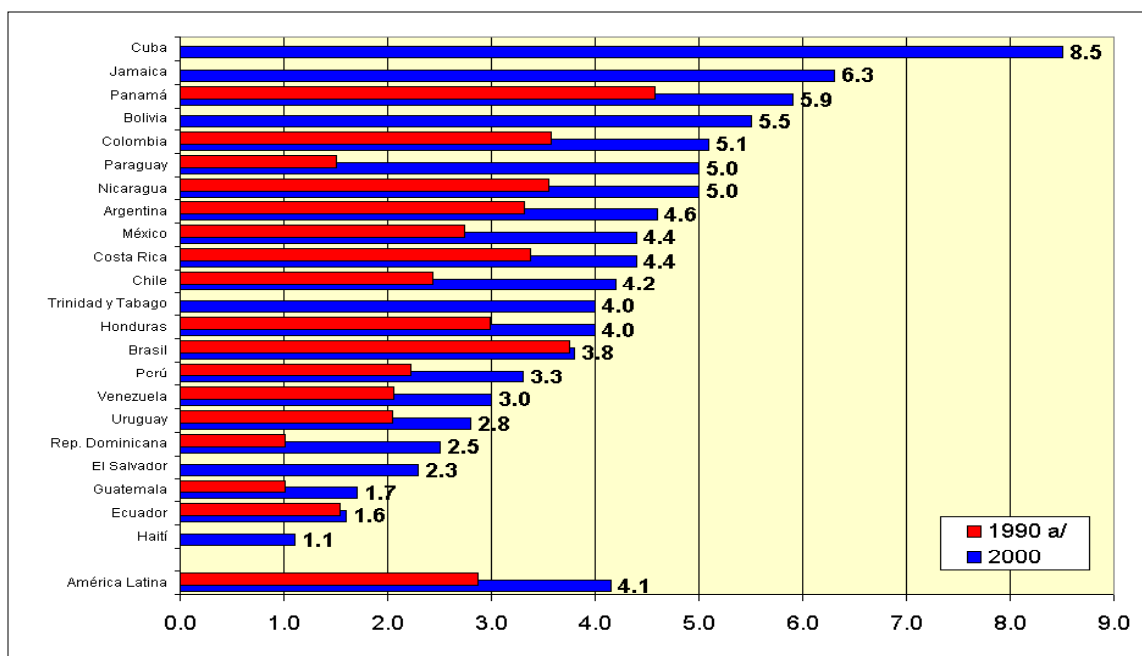


Fuente: CEPAL, División de Desarrollo Social, base de datos sobre gasto social.

^a Corresponde al promedio simple de 16 países, excluidos Bolivia y El Salvador.

Con todo, los países de la región han realizado durante la última década enormes esfuerzos para avanzar en logros educativos y mejorar la calidad del sistema. Claro ejemplo de ello es el sistemático aumento del gasto público destinado a la educación. Como puede observarse en el gráfico 4, en proporción del PIB este gasto aumentó en todos los países a lo largo de la década pasada en distinta medida, en cuatro casos superando el promedio de 5,5% del PIB que invierten los países de la OCDE. En general, el gasto público social en educación por habitante ha mantenido una sostenida tendencia al aumento desde inicios de la década pasada en la región. Esta expansión del gasto, incluso asumiendo un carácter contra-cíclico en varios países en los años finales de la década pasada en que la economía se desaceleró, es evidencia de la clara voluntad de los gobiernos por darle continuidad a la consecución de sus compromisos.

Gráfico 4
AMÉRICA LATINA (22 PAÍSES): EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN
COMO PROPORCIÓN DEL PIB
(Porcentajes)



Fuente: "Compendio Mundial de la Educación 2003. Comparación de las Estadísticas de Educación en el Mundo", Montreal 2003, Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS).

^a Estimación basada en la evolución del gasto público social en educación durante los años noventa reportada por CEPAL.

Esto no acorta, sin embargo, la brecha en la inversión educativa por alumno entre países de la región y la OCDE, dada la enorme brecha en PIB per cápita entre ambos grupos de países. Lo cual es tanto más grave si se considera que aquellos países que deben avanzar más rápido, y desde más atrás, son los que invierten menos en educación (en términos absolutos), dado que sus PIBs son más bajos y cuentan con menor capacidad administrativa para ejecutar recursos adicionales. La triste ironía es, pues, que los recursos son más escasos allí donde apremian más.

Además, es preciso considerar que en casi todos los países de la región el gasto en personal representa entre el 70% y el 90% del gasto público en educación, y entre el 90 y 95% del total de gasto público en educación se destina a gastos corrientes. El remanente lo consumen principalmente los gastos en infraestructura y equipamiento básico. Por lo cual se necesita financiamiento adicional —o incrementos marginales— que puedan destinarse a programas especiales para impulsar mejoramientos efectivos de la calidad y equidad de la educación.

El esfuerzo de los países no sólo se expresa en el aumento del gasto sino también en el ímpetu por mejorar la gestión del sistema. En este sentido, las reformas educativas en la región han iniciado un proceso de cambios, con énfasis variados, pero que en general concurren en transformar diversos ámbitos del sistema, a saber: los contenidos y procesos de enseñanza y aprendizaje; el financiamiento del sistema y los mecanismos de asignación de recursos; la distribución de funciones entre el Estado y la iniciativa privada; la descentralización de la gestión y, en algunos casos, de la planeación educativa; el monitoreo de la calidad de la oferta educativa mediante la revisión de prácticas pedagógicas y la evaluación de logros; y, en medida incipiente, la adecuación curricular a

condiciones socioculturales de los educandos y a los requerimientos laborales. Hubo, además, durante la última década, una clara preocupación por la formación docente en servicio.

Todos estos componentes de las reformas educativas en curso han apuntado a mejorar la calidad de los procesos de aprendizaje en el sistema de educación básica y media; mejorar la eficiencia y la eficacia en el uso de recursos para la educación; y, por distintas vías, hacer más equitativo el acceso a una educación de calidad y los mayores logros educativos. Estos objetivos últimos, así como los esfuerzos de las reformas ya mencionados, mantienen hoy su relevancia y cobran mayor presencia en la conciencia colectiva y en la política pública.

Es cierto, por otro lado, que las reformas no han dado los frutos esperados. Prueba de ello es que las ya mencionadas pruebas estandarizadas de medición de los aprendizajes muestran hasta la fecha un relativo estancamiento pese a las innovaciones en la gestión y el incremento en la inversión educativa, tanto pública como privada. Enfrentamos, por ende, un momento de inflexión decisiva en que se hace necesario evaluar el camino recorrido por las reformas, reconocer sus éxitos y fracasos, y desde allí rectificar los paradigmas para optimizar el impacto de los recursos adicionales en términos de logros, calidad, equidad y pertinencia.

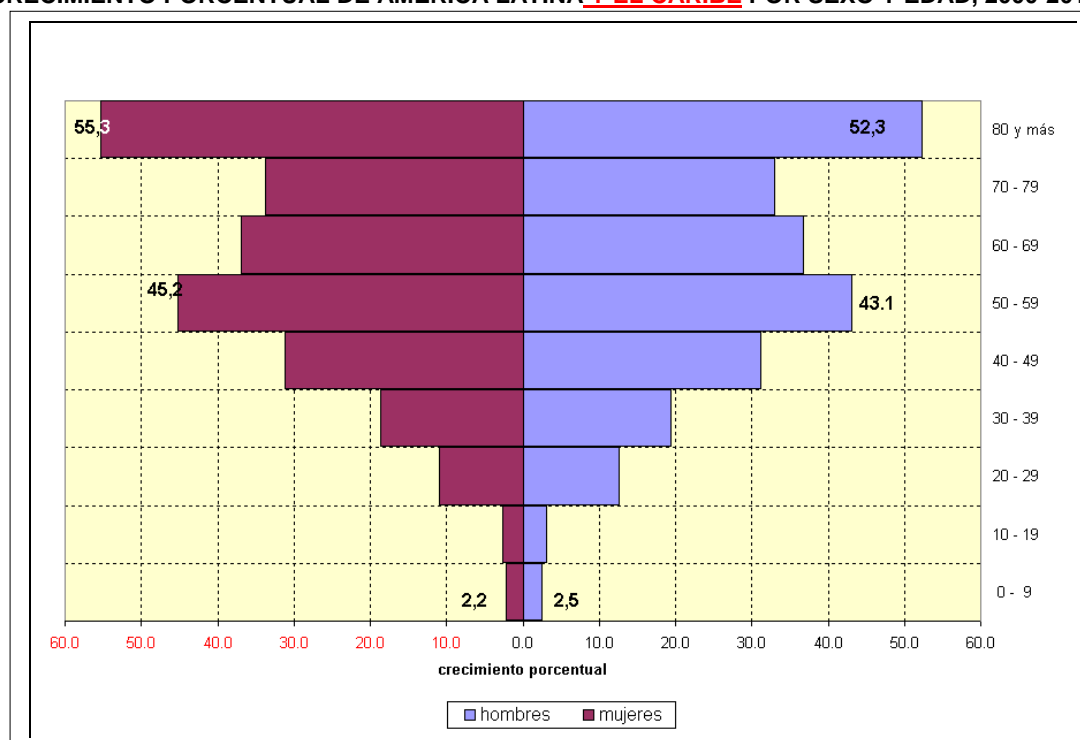
2. El bono demográfico para la educación

La mayor parte de los países de la región se encuentran viviendo su segunda transición demográfica, lo que implica una disminución fuerte del peso relativo de niños y jóvenes sobre el total de la población. Los niños, que experimentaban el mayor aumento a mediados del siglo XX, tienden a decrecer fuertemente en términos relativos durante la década actual (ver gráfico 5). Más aún, en la década de 2040 todos los grupos quinquenales menores de 40 años experimentarán una disminución en su volumen absoluto.

La menor presión de las demandas de la población infantil y juvenil, que en la mayoría de los países de la región se producirá, sin que aumente demasiado el grupo de personas mayores (en términos absolutos), da por efecto el llamado **bono demográfico**. Esto supone una situación favorable en la pirámide de edades para aumentar la inversión social en educación, que precisamente se destina a la población infantil y juvenil. Si se mantiene la tendencia positiva del gasto en educación por habitante (sea por su incremento como porcentaje del PIB, o por el crecimiento del PIB), pero a la vez se reduce el ritmo expansivo en el contingente de población en edad de estudiar, esto da por resultado un incremento “vegetativo” en la inversión educativa por alumno. Esta situación debe aprovecharse en la medida en que el crecimiento fuerte de la población de adultos mayores no obligue, a su vez, a destinar transferencias mucho mayores a este grupo etario. El bono demográfico no es eterno y, por lo mismo, le plantea un desafío a las políticas en sus ritmos y oportunidades (ver gráfico 6). Como se observa en el gráfico, los países con un bono demográfico más extenso en el tiempo son también aquellos con mayores rezagos educativos, vale decir, que más deben avanzar para el cumplimiento de metas propuestas en este documento. Con todo, capitalizar este bono demográfico para beneficio de mayores esfuerzos en educación requiere intervenir a tiempo. Debe considerarse, pues, que el bono demográfico constituye una inflexión positiva, y que ayuda a la consecución de las metas educativas al 2015 que se plantean en el presente documento.

Gráfico 5

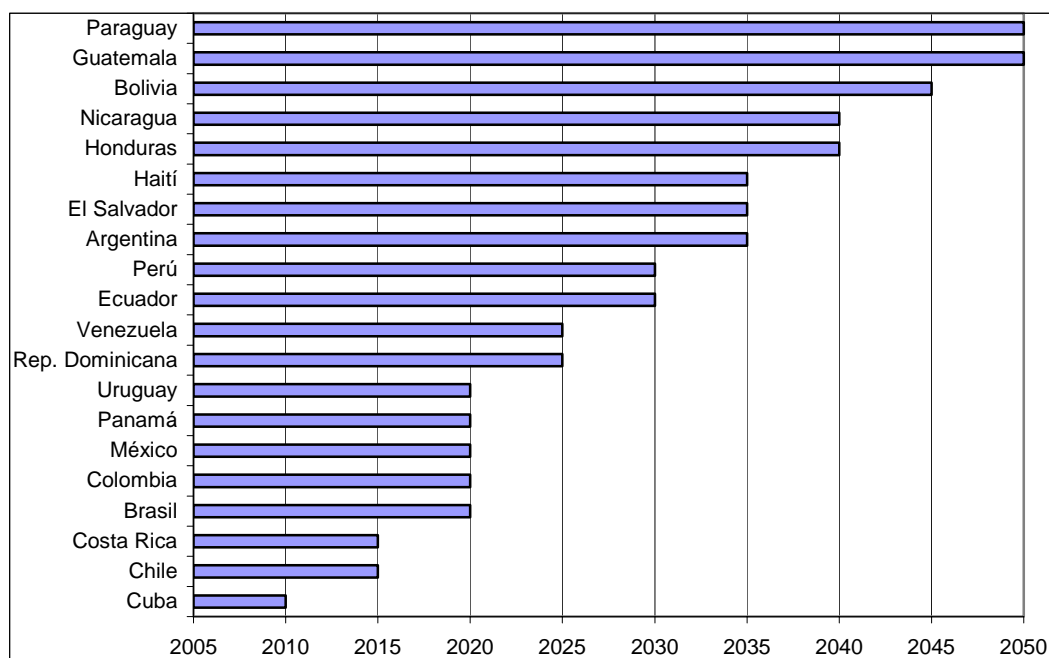
CRECIMIENTO PORCENTUAL DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE POR SEXO Y EDAD, 2000-2010



Fuente: Cálculos propios basados en las estimaciones y proyecciones de población vigentes www.cepal.org/celade.

Gráfico 6

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: AÑO EN QUE “TERMINA” EL BONO DEMOGRÁFICO SEGÚN PAÍS



Fuente: CELADE, estimaciones y proyecciones de población vigentes.

C. Los compromisos de los países

La comunidad de países ha ratificado reiteradamente su compromiso con la educación como derecho inalienable y como requerimiento del desarrollo, y los países han suscrito su voluntad de garantizar, en plazos acotados, el acceso y nivel adecuado de educación para sus pueblos. El Artículo I de la Declaración Mundial sobre Educación para Todos (Jomtiem, Tailandia, 1990), afirma que “cada persona —niño, joven o adulto— deberá estar en condiciones de beneficiarse de las oportunidades educacionales ofrecidas para satisfacer sus necesidades de aprendizaje”. Esta declaración reafirma uno de los postulados de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, según la cual “toda persona tiene derecho a la educación”.⁹ Diez años más tarde, el Foro Mundial de Educación (Dakar, 2000) concluyó que la Educación para Todos (EPT) es un objetivo aun pendiente, pero alcanzable.

En la reunión regional preparatoria de la Conferencia de Dakar, los países de América Latina, el Caribe y América del Norte, reunidos en 2000 en Santo Domingo, República Dominicana, adoptaron el Marco de Acción Regional de Educación para Todos.¹⁰ Dicho Marco fija los términos para garantizar continuidad a los esfuerzos realizados por los países en la década transcurrida, y renueva el compromiso de los países de cumplir, antes del año 2015, el “derecho universal de todas las personas a una educación básica de calidad desde su nacimiento”.

El Marco de Acción de Dakar propone seis objetivos que son:

- Extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos;¹¹
- Velar por que antes del año 2015 todos los niños, y sobre todo las niñas que se encuentran en situaciones difíciles, así como los que pertenecen a minorías étnicas, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen;
- Velar por que sean atendidas las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos mediante un acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y a programas de preparación para la vida activa;
- Aumentar de aquí al año 2015 el número de adultos alfabetizados en un 50%, en particular tratándose de mujeres, y facilitar a todos los adultos un acceso equitativo a la educación básica y la educación permanente;¹²
- Suprimir las disparidades entre géneros en la enseñanza primaria y secundaria de aquí al año 2005, y lograr antes del año 2015 la igualdad entre los géneros en relación a la educación, en particular garantizando a las niñas un acceso pleno y equitativo a una educación básica de buena calidad, así como a un buen rendimiento; y
- Mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros mas elevados para conseguir resultados de aprendizaje reconocidos y mensurables, especialmente en lecto-escritura, aritmética y competencias practicas esenciales.

La Educación para Todos (EPT) ha sido concebida como una responsabilidad no sólo de los gobiernos o de las organizaciones internacionales, sino como una tarea que requiere el compromiso tanto de los sectores públicos como privados, así como de la comunidad internacional. Refuerza lo anterior el compromiso asumido el año 2000 por 147 países que suscribieron la Declaración del

⁹ Artículo 26 de la Declaración de los Derechos Humanos (1948).

¹⁰ Incluido en el Marco Mundial de EPT en Dakar 2000.

¹¹ En el capítulo siguiente se plantea la meta de 100% de cobertura en educación pre-escolar para el 2015 en la región.

¹² En el capítulo siguiente se plantea la meta de 100% de alfabetización de adultos para el 2015 en la región.

Milenio,¹³ en que se establecen un conjunto de metas de desarrollo del milenio (MDGs) a lograrse en el 2015, entre las cuales destacan como metas en el campo de la educación, coincidiendo con EPT, asegurar para el 2015 que todos los niños y niñas del mundo completen la educación primaria, lograr un acceso igualitario a niñas y niños en todos los niveles de educación y eliminar, preferentemente para el 2005, la disparidad de género en educación primaria y secundaria. Como ya se mencionó, en la Segunda Cumbre de las Américas (Chile, abril 1998) los Jefes de Estado y Gobierno adoptaron un Plan de Acción en Educación que contempla como uno de sus objetivos generales que para el año 2010, se asegure que, “por lo menos, el 75% de los jóvenes tenga acceso a la educación secundaria de calidad, con porcentajes cada vez mayores de jóvenes que terminen sus estudios secundarios”.

Por otra parte, y con la participación de 34 países de la región, fue aprobado por los Ministros de Educación el Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC 2002-2017) (La Habana, Cuba, 14 al 16 de Noviembre del 2002), con la finalidad de promover cambios substantivos en las políticas y prácticas educativas, a fin de alcanzar hacia el 2015 las metas adoptadas en el marco de Acción de Educación para Todos de Dakar. PRELAC define cinco focos estratégicos para la acción conjunta de los países de la región, a saber:

- *Los contenidos y prácticas de la educación* para construir sentidos acerca de nosotros mismos, los demás y el mundo en el que vivimos;
- *los docentes y el fortalecimiento de su protagonismo en el cambio educativo*, para que respondan a las necesidades de aprendizaje de los alumnos;
- *la cultura de las escuelas*, para que estas se conviertan en comunidades de aprendizaje y participación;
- *la gestión y flexibilización de los sistemas educativos*, para ofrecer oportunidades de aprendizaje efectivo a lo largo de la vida; y
- *la responsabilidad social por la educación*, para generar compromisos en su desarrollo y resultados.

D. Los desafíos

Si bien la región registra un importante salto de una generación a otra en años promedio de educación formal, y las reformas educativas implican esfuerzos enormes para mejorar los sistemas educativos, los desafíos pendientes obligan a evaluar lo hecho, reorientar e incrementar esfuerzos en aras de generar resultados más significativos. El impacto social de la educación hace del acceso — con permanencia y conclusión— la calidad, la equidad y la eficiencia los cuatro pilares que deben consolidarse durante los próximos años.

1. Ampliar acceso a la educación, permanencia en el sistema y conclusión de los ciclos

Desde los años 80 el objetivo central de los países ha sido la universalización de la educación básica. A pesar de la crisis económica que les afectó, entre 1980 y 1996 se amplió la oferta educativa, lo que refleja un esfuerzo significativo por entregar educación para todos, así como el fruto de largo plazo de los esfuerzos invertidos en décadas anteriores. Las actuales tasas de escolaridad básica ilustran el importante avance logrado en el transcurso de una generación. En Argentina o en Brasil, se espera que un niño de 5 años de edad hoy complete en promedio dieciséis

13 Guidance Note preparada por el United Nations Development Group, titulada Reporting on the Millenium Development Goals at the Country Level.

años de educación, en tanto que el promedio histórico de escolaridad para adultos en estos países es de aproximadamente ocho años.

Además de la universalización de la primaria se plantean tres desafíos de cobertura y continuidad. El primero es asegurar el acceso universal de los niños entre 3 y 6 años de edad a una educación pre-escolar de calidad, que contribuya a su formación general y, como efecto indirecto, mejore los resultados educativos en el nivel primario. El segundo es promover el acceso y permanencia de los adolescentes en la educación secundaria para completar 12 años de escolaridad. Finalmente, se requiere flexibilizar la oferta del sistema educativo formal para facilitar la atención pertinente a jóvenes y adultos en la perspectiva de una educación a lo largo de toda la vida, incluyendo la alfabetización. Los recursos requeridos por los países para asumir estos desafíos y lograr las metas propuestas se evalúan en el capítulo siguiente.

2. Garantizar una educación de calidad y con impacto social

En los años 90 del siglo pasado, el esfuerzo de los Estados fue proponer políticas de largo plazo con reformas que tuvieran como orientación básica mejorar la calidad de la oferta educativa. Los gobiernos de América Latina y el Caribe se han comprometido a mejorar dicha calidad y los resultados de la educación. En general, se han puesto en marcha reformas que consideran avanzar en la diversificación de la oferta educativa, una más decidida articulación entre educación y trabajo, enfoques educativos más globales, un fuerte énfasis en los insumos, la difusión de nuevas tecnologías de información y comunicación, y la participación de nuevos actores, aunque con poca participación efectiva de los docentes en su definición. Todo lo anterior en el marco de una agenda política de modernización del Estado y de descentralización de la gestión escolar, lo que incluye la mayor autonomía de los establecimientos escolares y mayor responsabilidad de los mismos por sus resultados.

Para monitorear este proceso se han creado los sistemas nacionales de evaluación, cuya información es aún limitada tanto en su uso como difusión. El desafío es realizar en los países una profunda revisión de los factores críticos estructurales que limitan la calidad de la oferta pedagógica y diseñar, con amplia participación de los docentes y comunidades, estrategias para mejorar la pertinencia cultural de los aprendizajes y el desarrollo de las competencias necesarias para vivir en un mundo crecientemente complejo.

3. Garantizar la equidad en educación en sus distintas dimensiones

En términos educativos, el adulto latinoamericano medio ubicado entre el 10% más rico de la distribución de ingresos cuenta con siete años más de educación que un adulto situado entre el 30% más pobre (Hausmann y Szekely, 1999). El decil más pobre tiene un promedio ponderado de 3,1 años de escolaridad, mientras que el decil más rico tiene promedio ponderado de 11,4 años. Esto repercute con mucha fuerza en la equidad social, dado que el nivel educativo de los padres tiene enorme influencia en la escolaridad de los hijos. Los datos indican que, en promedio, si un padre nunca frecuentó la escuela, los hijos estudian en promedio 3 años; y si el padre tiene algún nivel de estudios superiores, el hijo tendrá un promedio de 13 años de estudio.

Por otra parte, es necesario considerar que una de las variables que más incide en el rendimiento educativo de los alumnos es el clima educacional de los hogares, cuyo factor principal es el nivel educativo de los jefes de hogar (Gerstenfeld, 1995). De esta manera se refuerza la inequidad educativa con la inequidad social, dado que los hogares pobres son aquellos donde los jefes de hogar cuentan con los menores logros educacionales. Dada la estrecha relación entre las condiciones educativas y de sociabilidad de las familias y comunidades pobres, y el rendimiento y continuidad escolares de los niños y jóvenes que las integran, es necesario concertar a diversos actores en torno de un conjunto de programas que gradualmente contribuyan a romper el círculo

vicioso. En este punto la focalización se combina con la integralidad de las acciones de apoyo, sobre todo para compensar las deficiencias del clima educacional de las familias pobres.

El desafío es garantizar que las oportunidades educacionales sean distribuidas en forma equitativa a toda la población y en todos los niveles escolares, y evitar que la expansión de los niveles más altos de educación se lleve a cabo sacrificando una educación primaria universal de buena calidad. La equidad sigue siendo una deuda pendiente, dado que persiste la enorme brecha social en la provisión, participación, completación y resultados pedagógicos.

A pesar de los esfuerzos de algunos gobiernos de la región encaminados a mitigar los efectos de la pobreza y la exclusión social a través del sistema de educación, quedan muchos desafíos pendientes. Estos incluyen, por un lado, garantizar que las oportunidades educacionales se distribuyan en forma más equitativa en todos los niveles del sistema, evitando la discriminación por clase social, género, etnia o localización territorial; y, por otro, promover el aprendizaje de competencias sociales de modo de acrecentar en los estudiantes el compromiso ético por la justicia y la igualdad de oportunidades. La contribución de la educación a la equidad social no pasa sólo por mejorar las opciones de acceso al sistema, sino por desarrollar en niños, jóvenes y adultos actitudes de solidaridad y de responsabilidad con los otros.

4. Mejorar la eficiencia de los sistemas de educación

La eficiencia en educación se mide en la optimización del uso de recursos para elevar el nivel educacional y el aprendizaje efectivo de la población. Respecto de lo primero, un signo claro de ineficiencia es la alta tasa de repetición, rezago y deserción escolares. A pesar de una leve disminución en las tasas de repetición, muchos países aún enfrentan serios problemas relacionados con el avance escolar y las tasas de graduación llegando esta, en algunos países, a un 25% en primaria y 18% en secundaria. En esto la región ha logrado remontar sólo levemente sus precedentes negativos. Lo mismo ocurre respecto del aprendizaje efectivo, medido tanto en las pruebas nacionales y regionales de evaluación de aprendizaje como en el lugar de rezago de países de la región incluidos en pruebas internacionales.

Otro problema de eficiencia es que los recursos financieros que tienen como beneficiarios a niños en edad oportuna de ingresar a la escuela, suelen diluirse en el camino y por lo general no llegan en su totalidad a ellos. Adicionalmente, los estudiantes rezagados que permanecen en el sistema más allá de la edad prevista reducen la cantidad de recursos disponibles para aquellos estudiantes que avanzan normalmente y de acuerdo con su edad. Para el sistema de educación la repetición tiene un costo considerable. Entre 15 países de América Latina y el Caribe, que representan más del 90% de la incidencia de la repetición en la región, el costo anual se ha estimado en cerca de 11 mil millones de dólares norteamericanos (Bruneforth, Motivans y Zhang, 2003). Brasil es el país que paga el costo más alto por este concepto, más de 8 mil millones de dólares por año. El costo atribuible a los años adicionales provocados por estudiantes repitentes también es alto en México y Argentina.

Por tanto, el desafío es eliminar la cultura de la repetición, poniendo en práctica una pedagogía del éxito en la comunidad escolar. Se trata de reducir el índice de alumnos rezagados en el primer grado, corregir el problema de la sobre-edad y agilizar el flujo de los alumnos en los diversos grados. En esto se propone debatir nuevas estrategias pedagógicas, diferente a la promoción automática cuyos efectos encubren la situación real de bajo rendimiento en la educación primaria.

Una dimensión sensible es la autoestima de los niños y niñas del primer grado, por lo que es importante infundirles la confianza en su capacidad de aprender y estimularles de manera natural su deseo de superación. También es importante valorar y dignificar las tareas que realizan los docentes en el primer grado, para lo cual hay que mejorar sus condiciones de trabajo e instituir incentivos. Finalmente, es necesario orientar a los padres de familia para que participen en la transformación de

las escuelas en comunidades educativas abiertas a los requerimientos de la sociedad y de los cambios laborales.

E. Cerrando brechas

Se ha planteado aquí la necesidad de avanzar en acceso, permanencia y completación de la educación, con calidad, equidad y eficiencia. Apuntar a logros en cobertura y progresión no garantizan necesariamente calidad, equidad, y eficiencia, pero tienen relación estrecha con éstas. Primero, porque a mayores logros mayor equidad, dado que lo fundamental es ampliar a toda la población mayores oportunidades para avanzar a lo largo del sistema educativo, reduciendo las desigualdades que se derivan en las trayectorias laborales posteriores por efecto de las brechas en capital humano, sobre todo expresado en años de educación formal. Cuanto más rápido se avance en cobertura universal de enseñanza básica y, cada vez más, enseñanza secundaria, más probabilidades hay a futuro de contar con sociedades con menos pobres y menos segmentadas en términos de ingresos, productividad, acceso a información, capacidad ciudadana y participación en el intercambio comunicativo.

En relación a la calidad, es claro que los logros medidos en años de escolaridad no garantizan aprendizajes efectivos. Es posible que en términos de aprendizaje, cuatro años de educación formal en países de la OCDE equivalgan a seis años en países rezagados. Pero con todo, hay una relación directa entre más años de estudio y más aprendizajes. Claramente, la progresión en años es un logro que debe complementarse con acciones que permitan imprimir mayor pertinencia y efectividad a lo que los educandos aprenden en la sala de clases.

En términos de eficiencia, y puesto que ésta se mide sobre todo en relación inversa a los niveles de deserción y repetición, la expansión de logros va asociada a la reducción de rezagos y abandonos escolares. Esta ecuación tampoco es automática, pues la eficiencia también va estrechamente ligada a la calidad de la educación. Un indicador de esta última es la capacidad de hacer que todos los alumnos puedan aprender lo requerido en los tiempos previstos a fin de ser promovidos año a año. También será necesario invertir recursos para prevenir la deserción, sobre todo en sectores donde está asociada a costos de oportunidad que llevan a niños y adolescentes a abandonar la escuela para aportar ingresos a sus familias.

En el capítulo siguiente se presentan las brechas que los países de la región enfrentan para alcanzar un conjunto de logros, en términos de cobertura de los ciclos pre-primario, primario y secundario y de alfabetización de adultos, que servirían de piso mínimo para que la educación pueda ampliar significativamente su impacto favorable en términos de desarrollo humano, equidad social, provisión de capital humano a la economía y mayor igualdad de acceso a los beneficios de la sociedad moderna. Estas brechas en cobertura se correlacionan con los recursos financieros disponibles y proyectados, con lo cual también se estiman las necesidades financieras de los países para avanzar sostenidamente en tales metas educacionales, teniendo el año 2015 como punto de llegada. En base a estos requerimientos financieros adicionales se examinan distintas opciones para generar recursos nuevos que permitan ir cerrando las brechas.

El capítulo subsiguiente, por su lado, aborda los problemas y desafíos de la gestión del sistema educacional. Para ello presenta una evaluación de las lecciones aprendidas de las reformas aplicadas durante las últimas dos décadas en América Latina y el Caribe, y recogidas en la formulación del PRELAC, identificando los puntos neurálgicos sobre los cuales es preciso intervenir a fin de que el incremento en la inversión educativa redunde en resultados positivos en términos de calidad, equidad y eficiencia. Lo que se requiere, y a lo cual este documento aspira a responder con algunas líneas de diagnóstico y propuesta, es conciliar logros de acceso y continuidad educativas con saltos en aprendizajes efectivos. En este sentido se busca abrir un debate amplio sobre nuevos paradigmas educativos y líneas estratégicas para conciliar mayor calidad, equidad y eficiencia de la educación en la región.

II. El financiamiento

A. Metas educacionales y recursos financieros necesarios para alcanzarlas

1. Introducción

Los compromisos asumidos por los gobiernos de América Latina y el Caribe en la Declaración del Milenio, EPT, y la Cumbre de las Américas de 1998, establecen un conjunto amplio de objetivos y metas en materia de educación. Tales metas implican no sólo un salto importante en universalizar el derecho básico a la educación de las personas, sino además permiten expandir las oportunidades de bienestar, la base cultural de la ciudadanía y las capacidades productivas de las sociedades. El cumplimiento de las mismas requiere elevar los recursos que destinan los países a dicho sector y mejorar su capacidad institucional para diseñar, poner en práctica y evaluar la acción pública en ese ámbito. Por lo mismo —y es éste el principal corolario de las estimaciones que aquí se presentan— es necesario explorar mecanismos que permitan complementar los recursos disponibles con fuentes alternativas de financiamiento, tanto externas como internas.

En este marco es oportuno explorar primero la relación entre los recursos disponibles previstos y el costo de las metas educacionales propuestas en el mediano plazo. Para ello se presenta una estimación del costo corriente y de inversión que demandaría el cumplimiento de cuatro metas educacionales. Los criterios para establecer estas metas fueron los siguientes: i) que fuesen consistentes entre sí; ii) que

tomaran en consideración los problemas de inequidad de acceso y permanencia (que se manifiesta en grandes diferencias en las tasas de matrícula entre los niños de distintos estratos socioeconómicos), ineficiencia (que se traduce principalmente en elevadas tasas de repetición y de abandono escolar), y déficit de calidad que afectan en mayor o menor medida a todos los sistemas educativos de los países de la región (que se expresan en los pobres resultados en materia de aprendizaje), y iii) que consideraran explícitamente los objetivos señalados en las instancias citadas (Metas del Milenio, de EPT, PRELAC), y cuyas metas estipulan como horizonte para su cumplimiento el año 2015. Las consideraciones metodológicas respecto de las estimaciones se especifican en el Anexo 1.

Las metas seleccionadas se refieren a logros en el ámbito de la educación preprimaria, la educación primaria, la secundaria y la alfabetización de adultos. Básicamente se orientan a generar avances sustanciales que confluyan en un salto progresivo de continuidad educativa de los niños y jóvenes latinoamericanos y caribeños, así como proveer un mecanismo básico de integración social y productiva para los analfabetos adultos (como es dotarlos de la capacidad de usar la lectoescritura en su vida cotidiana). Tal como se ha esgrimido antes, tales avances constituyen un pilar para avanzar en equidad, en dotación de capital humano y en capacidades ciudadanas.

Las metas consideradas son las siguientes:

- *Universalizar la educación preprimaria*, a saber, elevar a 100% la tasa neta de matrícula entre los niños de entre 3 y 5 años de edad en todos los países de la región al año 2015.
- *Asegurar el logro universal del ciclo primario*, considerando que la meta de logro universal de 5 años de educación primaria se alcanza aumentando a 100% la tasa neta de matrícula de los niños y niñas de entre 6 y 12 años de edad, y simultáneamente reduciendo el índice de repetición hasta una tasa muy baja.
- *Elevar a 75% la cobertura de la educación secundaria*, teniendo como meta establecida lograr al año 2015 una tasa neta de matrícula no inferior a 75% de la población de entre 13 y 18 años de edad.
- *Erradicar el analfabetismo adulto*, vale decir, alfabetizar al total de la población de 15 y más años de edad actualmente analfabeta y aquella que se encuentre en esa condición hasta el año 2015. A partir de ese año el cumplimiento de esta meta quedaría asegurado en la medida que se logre la segunda meta.

2. Las metas, sus brechas y los recursos que faltan

Estas metas recogen los resultados de análisis y diagnósticos de la situación de la educación en los países de la región, que han destacado la necesidad de elevar rápidamente la cobertura en los ciclos preescolar y secundario, velar por el cumplimiento del ciclo primario, elevar la eficiencia del sistema educacional (reduciendo la repetición y la deserción temprana), mejorar su calidad y equidad en todos los niveles y superar de manera total el analfabetismo adulto.

Se trata por ello de objetivos más ambiciosos que el incluido en la Declaración del Milenio, que sólo contempla explícitamente asegurar el logro de un ciclo básico de educación para todos los niños y niñas, expresado en la meta de lograr que todos los niños y niñas completen un ciclo de educación primaria. Coinciden, además, con lo reconocido en EPT y en la Segunda Cumbre de las Américas (Santiago, abril de 1998). Ésta propuso como objetivos generales asegurar hacia el año 2010 que el 100% de los niños y niñas concluyan una educación primaria de calidad, garantizar que al menos el 75% de los jóvenes tengan acceso a una educación secundaria de calidad (con proporciones cada vez mayores terminando esta etapa educativa) y velar por una educación continua. Luego incorporó la cobertura total en la educación preprimaria y la eliminación del analfabetismo adulto. La región ha hecho suya también

la eliminación de las desigualdades de género en la educación primaria y secundaria establecida entre los Objetivos del Milenio.

Como puede observarse en el cuadro 3, los recursos totales necesarios para cumplir las metas educacionales al año 2015 ascienden, según esta estimación, a casi 150.000 millones de dólares.¹⁴ Esta cifra representa cerca de 7,5 puntos porcentuales del PIB del año 2000 de los 22 países de la región y 20 puntos porcentuales del PIB de Brasil de ese mismo año. Si el conjunto de los países considerados quieren ver cumplidas las cuatro metas deberían gastar en los próximos 11 años cerca de 13,560 millones de dólares adicionales por año (entre 2005 y 2015). Como cifra de referencia, considérese el gasto público total en educación que realizó la región en el año 2000, que ascendió a 81,900 millones de dólares. De modo que el esfuerzo financiero adicional es de 16,6% por año, respecto de lo que los países de la región gastaban a comienzos de la década.

¹⁴. Como se indica más adelante en el punto B, alrededor de 60% de estos recursos (90.000 millones de dólares para el período 2000-2015) provendrían del presupuesto público si los 22 países considerados mantuvieran la fracción del PIB que actualmente destinan a la educación preprimaria, primaria y secundaria y lograran un crecimiento económico promedio anual de 2,6% durante dicho período. Ello implicaría la necesidad de recursos adicionales por un monto cercano a 60.000 millones.

Cuadro 3

**AMÉRICA LATINA (22 PAÍSES): ESTIMACIÓN GLOBAL DEL COSTO TOTAL Y ADICIONAL PARA CUMPLIR
LAS CUATRO METAS EDUCATIVAS DEL AÑO 2015**
(En porcentaje de PIB y millones de dólares de 1995)

Meta	Año 2000				Año 2005		Año 2010		Año 2015		Recursos totales	Recursos totales
	Tasa neta de matrícula	Costo per cápita a/	Costo total (US\$ mill.) b/	Costo total como % del PIB 2000	Costo total anual como % del PIB c/	Recursos adicionales necesarios en el año (US\$ mill.) b/	Costo total anual como % del PIB c/	Recursos adicionales necesarios en el año (US\$ mill.) b/	Costo total anual como % del PIB c/	Recursos adicionales necesarios en el año (US\$ mill.) b/	adicionales para alcanzar las metas (US\$ mill.) b/	adicionales para alcanzar la meta sin aumentos de calidad d/
Total metas	...	...	61121	3.06	2.95	6169	2.83	12381	2.71	18965	149931	125003
1. Universalizar la educación preprimaria	51	483	5973	0.30	0.38	2641	0.44	5381	0.48	8195	64602	62441
2. Asegurar el logro universal del ciclo primario	93	445	27215	1.36	1.23	778	1.11	1581	1.01	2443	19082	12322
3. Elevar a 75% la cobertura de la educación secundaria	62	784	27933	1.40	1.35	2331	1.28	4934	1.22	7781	59314	43306
4. Erradicar el analfabetismo adulto	11 e/	160	...	...	-.	420	-.	485	-.	547	6933	6933

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), estimaciones sobre la base de "Compendio Mundial de la Educación 2003. Comparación de las Estadísticas de Educación en el Mundo", Montreal 2003, Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS).

^a Costo por matriculado en establecimientos públicos.

^b Costo adicional en cada año indicado para alcanzar una cobertura consistente con el logro de la meta, en relación con el gasto que demandaría mantener la tasa de cobertura del año 2000. Las cifras están expresadas en millones de dólares de 1995.

^c Hipótesis de crecimiento histórico (tasa promedio anual 1990-2002 de 2.6)

^d Costo adicional para alcanzar una cobertura consistente con el logro de la meta, sin considerar aumentos de costos per cápita en aquellos países con valores inferiores a la mediana, criterio utilizado como aproximación a mejoras en la calidad del servicio educativo (para mayor detalle, véase el anexo metodológico). Salvo indicación contraria, las restantes cifras y cuadros consideran este aumento paulatino en la calidad.

^e En este caso se refiere a la tasa de analfabetismo adulto.

-. La cifra es cercana a cero (0).

Cabe tener presente que las cifras del cuadro 3, así como las de los cuadros 4 al 7 referidos a cada meta específica, no distinguen entre la situación de los países que podrían alcanzar las metas educacionales con recursos internos sin alterar la fracción de su producto interno bruto que destinan al gasto público en educación, de aquellos que requieren complementar los recursos internos con fuentes externas de financiamiento. La información que se presenta en estos cuadros se refiere por lo tanto al monto agregado de recursos públicos que cada uno de los países requiere para alcanzar las metas al año 2015. En el punto B de este capítulo, en el que se analizan las distintas alternativas de movilización de recursos adicionales para avanzar hacia el cumplimiento de dichas metas, se destaca la situación de cada uno de los países en relación con sus posibilidades de lograr los objetivos educacionales con recursos internos y las necesidades de complementarlos con fuentes de financiamiento externo.

3. Universalizar la educación preprimaria

Como se ha destacado con insistencia y, el progreso hacia la universalización de la educación preprimaria (completar tres años de educación antes del ingreso a la primaria) se fundamenta en la importancia que tiene el aprestamiento escolar en edades tempranas. (CEPAL, UNICEF, SECIB, "Construir equidad desde la infancia y la adolescencia", LC/G.2144, septiembre de 2001).¹⁵ Toda la evidencia al respecto señala que los niños que han asistido a la educación preescolar logran mejores resultados posteriores. Controlados los demás factores que influyen en el rendimiento, aquellos obtienen mejores puntajes en las mediciones de aprendizaje y progresan más rápidamente a largo de todo el ciclo escolar. Esto se traduce en menores tasas de repetición y de deserción, particularmente en los primeros años de la primaria.

En este sentido el avance hacia la cobertura universal de la educación preprimaria eleva la eficiencia del sistema educacional, pues reduce el número de años necesarios para completar la educación básica y media, y contribuye a cerrar las brechas entre los niños de distintos estratos sociales precisamente en las edades en que esas desigualdades afectan más negativamente las oportunidades de bienestar futuro. El progreso hacia el logro de esta primera meta es pues una condición para el logro de las dos siguientes.

Pero hay otra consideración importante en favor del avance rápido hasta lograr la cobertura universal de la matrícula preescolar. La ampliación de estos servicios otorga mayores posibilidades a las mujeres de incorporarse al mercado de trabajo al facilitarles compatibilizar el trabajo doméstico con el trabajo remunerado fuera del hogar, asegurando el cuidado de los niños en la escuela mientras se consagran al trabajo remunerado. En tiempos de acelerado aumento de la participación femenina en el mercado laboral, la posibilidad de que los hijos accedan a establecimientos de enseñanza preprimaria es de importancia tanto para las oportunidades futuras de los niños como para las mujeres, especialmente las pertenecientes a hogares de bajos ingresos, donde el aporte femenino al presupuesto familiar es decisivo para situarse fuera de la pobreza (CEPAL, 2002-2003, cap. III).

¹⁵ En la página 42 del Modelo de Acompañamiento del PRELAC se hace referencia también a la importancia de la universalización de la educación inicial.

Cuadro 4

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (22 PAÍSES): COSTOS DE UNIVERSALIZAR LA ENSEÑANZA PREPRIMARIA ^A AL AÑO 2015

País	Año 2000					Año 2005		Año 2010		Año 2015		Recursos totales adicionales para alcanzar la meta (US\$ mill.) c/	País
	Tasa neta de matrícula	Costo per cápita b/	Incidencia del costo corriente en el costo total	Costo total (US\$ mill.) c/	Costo total como % del PIB 2000	Costo total anual como % del PIB d/	Recursos adicionales necesarios en el año (US\$ mill.) c/	Costo total anual como % del PIB d/	Recursos adicionales necesarios en el año (US\$ mill.) c/	Costo total anual como % del PIB d/	Recursos adicionales necesarios en el año (US\$ mill.) c/		
Argentina	60	1063	98	955.3	0.35	0.42	309.5	0.46	621.9	0.48	916.4	7413.2	Argentina
Bolivia	36	112	86	20.1	0.25	0.49	23.2	0.72	52.6	0.94	87.5	634.8	Bolivia
Brasil	49	749	95	2524.3	0.34	0.45	1233.0	0.54	2511.2	0.59	3797.1	30080.2	Brasil
Chile	41	1687	89	325.5	0.37	0.59	274.4	0.76	545.1	0.90	841.5	6614.4	Chile
Colombia	33	519	93	290.8	0.30	0.56	330.3	0.77	664.3	0.92	1004.8	7986.0	Colombia
Costa Rica	59	269	100	34.6	0.23	0.28	10.4	0.31	21.3	0.33	32.5	255.4	Costa Rica
Cuba	97	846	93	363.9	0.84	0.68	3.4	0.57	6.4	0.51	9.7	78.5	Cuba
Ecuador	57	86	95	25.2	0.12	0.18	19.2	0.25	43.0	0.31	70.8	518.1	Ecuador
El Salvador	40	46	97	6.0	0.05	0.15	12.0	0.25	29.9	0.37	52.9	361.4	El Salvador
Guatemala	37	67	89	21.1	0.12	0.27	32.6	0.47	83.2	0.67	150.8	1010.7	Guatemala
Haití	15	33	93	2.3	0.06	0.47	17.0	1.15	51.4	1.99	103.6	631.9	Haití
Honduras	21	152	93	12.9	0.28	0.71	23.9	1.04	48.5	1.28	73.4	581.6	Honduras
Jamaica	82	159	94	16.3	0.32	0.29	1.3	0.27	2.7	0.25	3.9	31.8	Jamaica
México	69	244	98	1014.1	0.21	0.21	163.6	0.21	316.6	0.20	464.5	3803.6	México
Nicaragua	27	159	93	14.1	0.35	0.75	19.4	1.06	39.9	1.28	60.4	476.7	Nicaragua
Panamá	46	257	97	16.7	0.18	0.23	8.1	0.26	15.9	0.29	23.6	191.4	Panamá
Paraguay	60	125	92	26.4	0.31	0.40	11.1	0.51	25.3	0.59	42.2	305.5	Paraguay
Perú	61	129	88	123.7	0.20	0.23	40.5	0.26	83.8	0.28	131.6	1012.7	Perú
Rep. Dominicana	33	191	93	24.7	0.14	0.26	24.7	0.35	51.1	0.41	76.1	606.9	Rep. Dominicana
Trinidad y Tabago	52	1126	81	25.7	0.36	0.40	8.8	0.47	19.2	0.53	30.1	230.3	Trinidad y Tabago
Uruguay	45	822	95	50.1	0.26	0.34	25.5	0.40	50.3	0.43	74.6	603.5	Uruguay
Venezuela	44	152	93	78.8	0.11	0.15	48.5	0.19	98.0	0.21	147.2	1173.7	Venezuela
América Latina	51	483	95	5972.6	0.30	0.38	2640.6	0.44	5381.5	0.48	8195.0	64602.3	América Latina

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de "Compendio Mundial de la Educación 2003. Comparación de las Estadísticas de Educación en el Mundo", Montreal 2003, Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS).

^a Considera niños de 3 a 5 años de edad.

^b Costo por matriculado en establecimientos públicos.

^c Costo adicional en cada año indicado para alcanzar una cobertura consistente con el logro de la meta, en relación con el gasto que demandaría mantener la tasa de cobertura del año 2000. Las cifras están expresadas en millones de dólares de 1995.

^d Hipótesis de crecimiento histórico (tasa promedio anual 1990-2002 de 2.6).

Debe tenerse presente que la tasa de matrícula preprimaria en el año 2000 era muy baja (alrededor de 50% como promedio regional), con niveles mucho menores en los países de bajo ingreso por habitante; en éstos la tasa neta de matrícula fluctuaba entre 15% y 30%. Sólo Cuba había logrado una tasa cercana a la meta. Esas bajas coberturas en la mayoría de los países —con una elevada presencia de servicios provistos por el sector privado— indican la necesidad de que el sector público realice un esfuerzo muy importante para reducir las brechas de acceso entre los distintos estratos de ingreso de la población.

Si se toma en consideración la baja cobertura de la educación preprimaria, no debe extrañar que los recursos necesarios para alcanzar la cobertura universal en este nivel representen poco más del 42% de los recursos totales que se requieren para lograr las cuatro metas contempladas, lo que implica una cifra cercana a 64.600 millones de dólares (véase el cuadro 4). En cambio, y como se verá más adelante, la relativamente amplia cobertura de la educación primaria en muchos países demanda una fracción bastante menor de esos recursos.

4. Asegurar el logro universal del ciclo primario

El término de un ciclo básico de educación no inferior a cinco años es la condición necesaria para que todas las personas adquieran los conocimientos y destrezas indispensables para insertarse en la sociedad como ciudadanos y el requisito para seguir progresando en el sistema educacional. En esta etapa crucial de la formación no sólo se logra la condición mínima de integración social, la lectoescritura, sino que se adquieren valores, hábitos y conocimientos que otorgan un sentido de pertenencia a la sociedad. Éstas, entre otras consideraciones, explican que la Declaración del Milenio considere la universalización del término del ciclo básico como la principal meta educacional.

No obstante que hacia el año 2000 la cobertura de la matrícula en la educación primaria en América Latina y el Caribe había alcanzado niveles elevados (93% como promedio regional),¹⁶ el porcentaje de niños y niñas que lograba terminar el ciclo era relativamente bajo. En efecto, en 15 países la tasa promedio de supervivencia al quinto grado hacia fines de la pasada década era de 83% y en cinco de ellos ese porcentaje era igual o muy inferior a 80%. Esto indica claramente que los altos niveles de repetición, y especialmente la deserción escolar antes del término del ciclo primario, siguen siendo un problema acuciante en la región. (CEPAL, 2001-2002, cap. III). A ello se agregan los problemas de calidad, las bajas remuneraciones de los maestros y las insuficiencias en materia de infraestructura, deficiencias que a su vez son también determinantes de los magros resultados señalados. Todo lo anterior indica que los esfuerzos y recursos adicionales debieran concentrarse en la reducción de la deserción (tanto de la temprana como la que se registra hacia el final del ciclo primario) y especialmente de la tasa de repetición, la que además de elevar significativamente los costos por alumno es una de las principales causas del abandono escolar antes del término del ciclo. Esta es una de las condiciones necesarias para que al año 2015 se alcance la meta la de Declaración del Milenio y de EPT que establece la universalización del término de un ciclo básico de educación.

Para la estimación se supuso que dicho objetivo se alcanzaría elevando a 100% la tasa neta de matrícula entre los menores de 6 a 12 años de edad, conjuntamente con una disminución de la tasa de repetición hasta alcanzar un 5% en el año meta, usando modalidades pedagógicas más efectivas en logros de aprendizaje que la mera promoción automática adoptada por algunos países. Con ello, el aumento de recursos necesarios para aumentar la tasa de matrícula y elevar la calidad de la educación básica, reduciendo la brecha existente entre los establecimientos públicos y privados, puede ser parcialmente compensado por el ahorro de costos proveniente de la mayor eficiencia, esto es, del menor número de años necesarios para completar el ciclo. El caso más crítico corresponde a Brasil, país que presenta la tasa de repetición más alta de la región (25% en el año 2000). La estimación de los recursos

¹⁶ Siete países, entre ellos Brasil, registraban una tasa neta de matrícula superior a 95%. Sólo Bolivia, El Salvador, Guatemala, Haití y Nicaragua no habían logrado una cobertura de al menos 85%.

necesarios para alcanzar la meta suponiendo una disminución paulatina de esa tasa hasta un 5% en 2015, indica que Brasil no requeriría recursos adicionales para lograr el objetivo pues la mayor eficiencia compensaría las necesidades provenientes del aumento de la cobertura y del crecimiento de la población en las edades pertinentes. En cambio, mantener la tasa de repetición en el nivel actual demandaría a ese país recursos adicionales del orden de 200 millones de dólares por año entre 2005 y 2015 (véase el cuadro 5).¹⁷

Para cumplir la segunda meta (universalización del término del ciclo primario), reduciendo la tasa de repetición y elevando el costo por alumno en los países con mayor rezago,¹⁸ se requiere sólo una tercera parte de los recursos que demanda el cumplimiento de la primera meta de universalización de la educación preprimaria, lo que asciende a 21.500 millones de dólares para el logro de esta meta. Esto representa sólo un 14,4% del total de lo requerido para el logro de las cuatro metas propuestas al 2015. Mientras que para lograr la primera meta los recursos adicionales constituirán una proporción creciente del producto interno bruto en todos los países (excepto Cuba), para la segunda esos recursos representarán, en la mayoría de los países, una proporción cada vez menor del PIB.¹⁹ Como cabía esperar, las excepciones corresponden en este caso a los países que actualmente exhiben bajas tasas de matrícula primaria, a saber, Bolivia, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras y Nicaragua.

5. Elevar a 75% la cobertura en educación secundaria

En lo que se refiere a la educación secundaria, tanto la CEPAL como la UNESCO han señalado la necesidad de progresar hacia una meta de término de dicho ciclo. Esta meta se sustenta en la evidencia de que el término del ciclo secundario constituye actualmente un nivel o umbral educativo que otorga a las personas altas probabilidades de mantenerse fuera de la pobreza absoluta a lo largo de la vida activa, dado el incremento en retornos por efecto de compleción del ciclo y titulación (véase, CEPAL, marzo de 2004, cap. V).

¹⁷ En un trabajo reciente, se menciona que la alta tasa de repetición de la educación primaria en Brasil le significa un costo anual cercano a los 8.000 millones de dólares. Véase, Motivans, enero de 2004.

¹⁸ Véase el anexo 1 del presente documento en que se plantea la necesidad de mayor convergencia de costos por alumno entre países.

¹⁹ Las cifras expresadas como porcentaje del PIB que se incluyen se calcularon sobre la base de un crecimiento moderado pero sostenido de éste. Se supuso una tasa de crecimiento promedio anual de 2.6% para todos los países, correspondiente al promedio latinoamericano del período 1990-2002. Este promedio abarca un período de crecimiento relativamente alto en la región (1990-1997) y otro de casi estancamiento (1998-2002).

Cuadro 5

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (22 PAÍSES): COSTOS DE UNIVERSALIZAR LA ENSEÑANZA PRIMARIA^A Y EL LOGRO DE AL MENOS 5 GRADOS DE ÉSTA AL AÑO 2015

País	Año 2000						Año 2005		Año 2010		Año 2015		Recursos totales adicionales sin aumentar eficiencia e/ (US\$ mill.) c/	Recursos totales adicionales para alcanzar la meta (US\$ mill.) c/	País
	Tasa neta de matrícula	% repetidores	Costo per cápita b/	Incidencia del costo corriente en el costo total	Costo total (US\$ mill.) c/	Costo total como % del PIB 2000	Costo total anual como % del PIB d/	Recursos adicionales necesarios en el año (US\$ mill.) c/	Costo total anual como % del PIB d/	Recursos adicionales necesarios en el año (US\$ mill.) c/	Costo total anual como % del PIB d/	Recursos adicionales necesarios en el año (US\$ mill.) c/			
Argentina	99	6	1172	98	4404.2	1.63	1.49	42.3	1.35	83.0	1.20	111.6	1031.3	971.2	Argentina
Bolivia	84	4	165	86	187.5	2.37	2.59	29.0	2.70	61.7	2.74	97.4	741.3	741.3	Bolivia
Brasil	97	25	455	95	9339.9	1.27	1.08	-17.3	0.96	-7.4	0.85	7.6	2180.4	-115.0	Brasil
Chile	89	2	1612	89	1609.1	1.63	1.71	110.9	1.54	193.4	1.43	293.7	2416.9	2416.9	Chile
Colombia	89	5	357	93	1647.6	1.70	1.66	103.3	1.53	190.2	1.41	279.2	2311.0	2311.0	Colombia
Costa Rica	91	8	593	100	303.1	2.05	1.90	10.8	1.80	23.0	1.69	35.6	288.2	275.6	Costa Rica
Cuba	97	1	1151	93	1304.8	3.02	2.37	11.9	1.91	21.6	1.61	30.7	260.9	260.9	Cuba
Ecuador	99	2	95	95	142.9	0.67	0.79	43.6	0.85	87.3	0.89	129.7	1044.0	1044.0	Ecuador
El Salvador	81	8	48	97	34.3	0.31	0.60	38.4	0.86	84.7	1.06	134.3	1012.3	1010.8	El Salvador
Guatemala	84	14	113	89	182.1	1.02	1.31	62.8	1.58	142.8	1.80	237.7	1747.1	1721.8	Guatemala
Haití	73	11	13	93	13.1	0.36	1.75	59.7	3.37	144.4	5.03	253.9	1756.5	1755.4	Haití
Honduras	88	14	119	93	111.5	2.41	2.84	28.8	3.11	61.2	3.30	96.4	749.1	734.7	Honduras
Jamaica	95	5	284	94	98.6	1.90	1.65	1.6	1.42	3.0	1.25	4.6	37.0	37.0	Jamaica
México	95	5	433	98	5746.3	1.21	1.09	114.5	0.96	212.7	0.84	298.9	2545.7	2545.7	México
Nicaragua	81	5	187	93	122.2	3.01	3.31	15.6	3.38	31.4	3.32	47.2	375.8	375.8	Nicaragua
Panamá	99	6	556	97	206.8	2.19	1.93	0.6	1.67	0.8	1.44	1.0	13.1	10.4	Panamá
Paraguay	89	8	200	92	149.8	1.76	1.74	9.2	1.72	19.5	1.72	31.6	243.5	236.8	Paraguay
Perú	94	11	207	88	701.0	1.16	1.07	17.2	0.94	30.0	0.83	42.6	420.6	366.1	Perú
Rep. Dominicana	93	5	128	93	140.2	0.81	0.83	22.9	0.86	48.8	0.89	77.6	588.8	588.8	Rep. Dominicana
Trinidad y Tabago	92	6	1023	81	145.9	2.03	1.48	2.1	1.21	4.4	1.13	8.2	59.5	58.0	Trinidad y Tabago
Uruguay	90	9	598	95	177.5	0.91	0.86	8.1	0.79	15.6	0.71	22.7	196.3	186.9	Uruguay
Venezuela	88	7	146	93	446.4	0.60	0.61	61.6	0.61	128.6	0.61	200.7	1559.3	1547.3	Venezuela
América Latina	93	12	445	95	27214.7	1.36	1.23	777.6	1.11	1580.7	1.01	2442.6	21578.6	19081.6	América Latina

Fuente: Comisión Económica para América latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de "Compendio Mundial de la Educación 2003. Comparación de las Estadísticas de Educación en el Mundo", Montreal 2003, Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS).

^a Considera niños de 6 a 12 años de edad.

^b Costo por matriculado en establecimientos públicos.

^c Costo adicional en cada año indicado para alcanzar una cobertura consistente con el logro de la meta, en relación con el gasto que demandaría mantener la tasa de cobertura del año 2000. Las cifras están expresadas en millones de dólares de 1995.

^d Hipótesis de crecimiento histórico (tasa promedio anual 1990-2002 de 2.6).

^e Sin reducción del porcentaje de repetidores.

Más aún, “una educación media acorde con los requerimientos productivos y sociales, de calidad adecuada que pueda extenderse oportunamente a la mayor parte de un país, es crucial para alcanzar mayores niveles de productividad, mayor eficiencia social, más oportunidades de acceso al bienestar y más posibilidad de equidad en dicho acceso y en el pleno ejercicio de la ciudadanía” (CEPAL, abril 1996). Hace ya casi una década la CEPAL estimó que para la inserción productiva, extender la escolaridad secundaria es mucho más costo-efectivo que compensar la falta de educación con capacitación de adultos (CEPAL, 1995). Si se optara por fortalecer programas compensatorios de educación de adultos, estos registran costos que van desde 1.5 hasta 5 veces el valor unitario que cuesta brindar cuatro años de enseñanza secundaria, lo que muestra las ventajas de invertir oportunamente en educación secundaria (Labarca, 1996).

No obstante los avances logrados en los años 90, la cobertura de la educación secundaria en la región sigue siendo muy baja. Hacia el año 2000, y como promedio en la región, la tasa neta de matrícula de la población de 13 a 18 años era de 62%. Pero no sólo la cobertura de la educación secundaria es baja, sino que quienes acceden a ella con frecuencia la abandonan antes de completarla. El alto nivel de deserción en el ciclo secundario (en ocho países latinoamericanos supera el 15%) acarrea importantes pérdidas sociales y privadas. Piénsese que en los países latinoamericanos que han alcanzado tasas relativamente altas de matrícula secundaria (superiores a 65%), la permanencia en la escuela por dos años adicionales hasta completar ese ciclo se traduce en incrementos salariales del orden de 30% a lo largo de la vida laboral (CEPAL, 2001-2002, cap. III).

Tomando en cuenta las bajas tasas de matrícula secundaria en la región (9 de 22 países registran una tasa neta inferior a 50% y en cuatro de ellos es de alrededor de 25%), se estimó que elevar esa cobertura hasta 75% en el año 2015 representaba una meta razonable, particularmente si se considera que en este ciclo el costo anual por alumno es significativamente más alto que el de los dos niveles previos.²⁰ En este caso, sin embargo, no se contempló un aumento de la eficiencia (vía reducción de la tasa de repetición) como en el caso de la primaria, aunque sí se consideró que los países con menores niveles de cobertura debían elevar de manera importante los recursos por alumno, ya que cualquiera sea la forma bajo la cual se expanda la matrícula (en términos del *mix* público-privado) el aumento de la oferta en este nivel demandará cuantiosos recursos del Estado para atender las necesidades de gastos corrientes, y especialmente de gastos en infraestructura.

Dada esta situación, la meta de ampliación a 75% de cobertura de la secundaria (meta ya cumplida en Argentina, Chile, Cuba y Jamaica) también demanda una fracción elevada de los recursos adicionales totales. La estimación indica que se precisan 59.300 millones de dólares, un 39,8% del total necesario para cumplir las cuatro metas.

6. Erradicar el analfabetismo entre los jóvenes y adultos

El contraste entre la rápida expansión que ha venido experimentando la matrícula en todos los niveles educacionales (particularmente en los años 90), frente al rezago que exhibían muchos países en ese respecto hace 15 o 20 años, explica que todavía persistan en la región tasas relativamente elevadas de analfabetismo entre la población de 15 y más años de edad. El fenómeno no sólo afecta a las cohortes más viejas sino también a una proporción elevada de jóvenes y adultos en plena edad activa, muchos de los cuales, no obstante haber ingresado a la educación primaria, la abandonaron tempranamente, pasando a integrar el contingente de analfabetos funcionales. Erradicar el analfabetismo implica, por ende, atender tanto a quienes no tuvieron acceso a la educación formal como a aquellos que la abandonaron tempranamente para incorporarse al trabajo, y por desuso perdieron la capacidad de leer y escribir. Atender con programas adecuados a toda esta población es no sólo un deber del Estado y un derecho de las personas cuyo incumplimiento importa una grave

²⁰ Mientras el costo anual por matriculado en la secundaria en el año 2000 se elevaba a 784 dólares, los correspondientes a la educación primaria y preprimaria eran de 445 y 483 dólares, respectivamente. Las cifras corresponden al promedio simple de los costos en 22 países de la región.

causa de marginación social, sino también una necesidad imperiosa para abrirles las posibilidades de mayor entrenamiento y capacitación. Las reformas educativas asumidas en la región en la década de los 90 se enfocaron prioritariamente en la educación formal de niños, por lo que actualmente es necesario promover políticas y recursos para atender la educación de jóvenes y adultos.

Hay, por lo demás, razones netamente económicas (de ventajas en materia de costos privados y sociales) que hacen de los programas masivos de alfabetización y educación de adultos una inversión altamente rentable. Entre estas razones destacan la mejora del rendimiento en el trabajo, la reducción de las tasas de accidentes laborales, y la disminución de las tasas de morbilidad y mortalidad infantil asociadas al desconocimiento de las madres (analfabetas) de las normas básicas de prevención, vacunación, higiene y manipulación de alimentos.

Los antecedentes disponibles indican que en 10 de 22 países la tasa de analfabetismo es igual o superior a 10% y en 5 de ellos supera el 20%. Actualmente hay alrededor de 39 millones de analfabetos adultos en la región, a los que hay que agregar las personas que cada año ingresan en esa condición a dicho grupo etáreo, si bien ese contingente tenderá a decrecer en la medida que se progresa en la universalización del ciclo primario. Ese contingente debería incorporarse a programas que contemplen una primera fase de aprendizaje de lectoescritura, y una segunda fase de profundización o reforzamiento con materiales y contenidos pertinentes a su condición personal y laboral. Se estima que estos programas tienen una duración de un año y que el costo per cápita en cada una de las fases es de 80 dólares. Con el fin de dar una idea aproximada de los recursos necesarios, la estimación del costo de erradicar el analfabetismo en la región se basó en una cifra uniforme de 160 dólares por persona al año sin variaciones entre los países.

La erradicación del analfabetismo en la región al año 2015 demandaría un gasto de 6.900 millones de dólares (4,6% del total de los recursos adicionales), e implicaría atender a 2,9 millones de personas por año. La mayor parte de esos recursos (54%) serían gastados por Brasil y México, países que deberían atender anualmente cerca de 1,6 millones de personas.

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (22 PAÍSES): COSTOS DE AUMENTAR A 75% EL ACCESO A EDUCACIÓN SECUNDARIA^A AL AÑO 2015

País	Año 2000					Año 2005		Año 2010		Año 2015		Recursos totales adicionales para alcanzar la meta (US\$ mill.) c/	País
	Tasa neta de matrícula	Costo per cápita b/	Incidencia del costo corriente en el costo total	Costo total (US\$ mill.) c/	Costo total como % del PIB 2000	Costo total anual como % del PIB d/	Recursos adicionales necesarios en el año (US\$ mill.) c/	Costo total anual como % del PIB d/	Recursos adicionales necesarios en el año (US\$ mill.) c/	Costo total anual como % del PIB d/	Recursos adicionales necesarios en el año (US\$ mill.) c/		
Argentina	79	1791	98	4478.6	1.66	1.51	27.6	1.36	53.3	1.23	76.8	627.6	Argentina
Bolivia	68	147	86	97.7	1.23	2.25	93.0	3.30	215.1	4.16	353.5	2574.1	Bolivia
Brasil	71	745	95	10125.3	1.37	1.18	162.8	1.01	308.9	0.91	496.7	3849.0	Brasil
Chile	75	1963	89	1287.3	1.46	1.49	91.4	1.32	96.7	1.13	74.7	1207.2	Chile
Colombia	57	656	93	1524.0	1.58	1.68	232.2	1.78	493.5	1.72	718.6	5779.5	Colombia
Costa Rica	49	807	100	182.5	1.23	1.38	37.7	1.40	74.2	1.45	114.9	902.0	Costa Rica
Cuba	82	1774	93	1393.0	3.22	3.02	0.0	2.35	0.0	1.88	0.0	0.0	Cuba
Ecuador	48	243	95	145.3	0.68	1.02	97.5	1.38	225.7	1.71	376.9	2715.0	Ecuador
El Salvador	26	1062	97	190.3	1.73	2.77	146.3	3.76	316.9	4.45	493.1	3779.2	El Salvador
Guatemala	26	272	89	99.2	0.56	1.21	133.9	2.07	350.3	3.04	656.0	4288.5	Guatemala
Haití	26	87	93	24.5	0.67	2.67	84.5	5.03	211.7	8.45	424.8	2676.5	Haití
Honduras	26	298	93	60.7	1.31	2.72	74.9	4.39	187.2	5.99	327.6	2254.0	Honduras
Jamaica	74	491	94	112.7	2.17	1.90	0.5	1.66	0.9	1.41	1.1	10.4	Jamaica
México	60	912	98	6195.2	1.30	1.29	591.8	1.25	1197.7	1.17	1761.0	14239.0	México
Nicaragua	36	299	93	66.5	1.64	2.66	52.1	4.14	135.5	5.52	241.1	1631.9	Nicaragua
Panamá	62	1015	97	189.0	2.00	1.99	16.3	1.89	31.9	1.75	46.3	380.4	Panamá
Paraguay	47	404	92	121.2	1.42	1.84	45.7	2.23	102.5	2.58	170.5	1238.6	Paraguay
Perú	65	290	88	531.2	0.88	1.09	182.5	1.26	395.5	1.34	607.6	4691.1	Perú
Rep. Dominicana	40	659	93	262.7	1.53	1.78	85.3	1.91	166.5	2.05	254.3	2020.8	Rep. Dominicana
Trinidad y Tabago	71	829	81	93.0	1.29	1.01	1.0	0.72	1.2	0.56	1.5	15.7	Trinidad y Tabago
Uruguay	70	1111	95	205.8	1.06	1.01	7.6	0.95	15.1	0.87	21.7	178.1	Uruguay
Venezuela	50	396	93	547.6	0.74	0.89	166.3	0.99	353.4	1.07	562.1	4255.8	Venezuela
América Latina	62	784	95	27933.3	1.40	1.35	2330.8	1.28	4933.6	1.22	7780.8	59314.3	América Latina

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de "Compendio Mundial de la Educación 2003. Comparación de las Estadísticas de Educación en el Mundo", Montreal 2003, Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS).

^a Considera jóvenes de 13 a 18 años de edad.

^b Costo por matriculado en establecimientos públicos.

^c Costo adicional en cada año indicado para alcanzar una cobertura consistente con el logro de la meta, en relación con el gasto que demandaría mantener la tasa de cobertura del año 2000. Las cifras están expresadas en millones de dólares de 1995.

^d Hipótesis de crecimiento histórico (tasa promedio anual 1990-2002 de 2.6).

Cuadro 7

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (22 PAÍSES): COSTOS DE ERRADICAR EL ANALFABETISMO ADULTO^A AL AÑO 2015

País	Año 2000 tasa de analfabetismo adulto	Año 2000 analfabetos de 15 años y más (Miles)	Año 2005 Recursos necesarios en el año (US\$ mill.) b/	Año 2010 Recursos necesarios en el año (US\$ mill.) b/	Año 2015 Recursos necesarios en el año (US\$ mill.) b/	Recursos totales para alcanzar la meta (US\$ mill.) b/	Promedio anual de beneficiarios de programa necesarios (Miles)	País
Argentina	3	845.6	9.3	10.1	10.8	146.7	61.2	Argentina
Bolivia	15	732.4	7.3	9.1	11.2	128.7	53.7	Bolivia
Brasil	13	15892.9	168.5	191.2	209.9	2742.1	1144.3	Brasil
Chile	4	460.1	4.8	5.4	6.0	78.0	32.5	Chile
Colombia	8	2377.6	24.7	29.2	33.8	416.4	173.7	Colombia
Costa Rica	4	120.6	1.2	1.5	1.8	21.3	8.9	Costa Rica
Cuba	3	292.8	3.0	3.3	3.4	47.5	19.8	Cuba
Ecuador	8	705.1	7.2	8.7	10.2	123.3	51.5	Ecuador
El Salvador	21	859.0	9.6	11.0	12.4	157.1	65.5	El Salvador
Guatemala	31	2016.9	23.4	27.8	33.2	396.1	165.2	Guatemala
Haití	50	2506.7	30.5	34.0	37.2	487.4	203.5	Haití
Honduras	25	944.6	10.4	12.9	15.6	181.5	75.7	Honduras
Jamaica	13	231.0	2.6	2.8	3.0	40.7	16.9	Jamaica
México	9	5836.6	60.9	71.2	80.8	1015.4	423.6	México
Nicaragua	34	973.6	12.0	13.9	16.1	198.6	82.8	Nicaragua
Panamá	8	159.1	1.7	2.0	2.2	27.8	11.6	Panamá
Paraguay	7	223.3	2.3	2.9	3.6	40.9	17.1	Paraguay
Perú	10	1719.6	17.7	21.0	24.4	299.6	124.9	Perú
Rep. Dominicana	16	911.5	10.1	11.6	12.8	165.3	69.0	Rep. Dominicana
Trinidad y Tabago	2	16.6	0.2	0.2	0.2	2.7	1.1	Trinidad y Tabago
Uruguay	2	61.0	0.7	0.7	0.7	10.3	4.3	Uruguay
Venezuela	7	1186.9	11.8	14.6	17.3	205.5	85.8	Venezuela
América Latina	11	39073.3	419.9	485.1	546.7	6933.0	2892.8	América Latina

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a partir de la base de datos en línea del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS) (<http://www.uis.unesco.org/>).

^a Considera personas de 15 años y más de edad, y un costo fijo de US\$ 160, que considera tanto programas de alfabetización y postalfabetización.

^b Dólares de 1995.

B. Movilización de recursos adicionales para cerrar las brechas en y entre los países y avanzar hacia el cumplimiento de las metas de educación

El grueso de los recursos que alimentan los sistemas educacionales en los países de la región lo constituyen los presupuestos gubernamentales destinados a estos fines. No obstante, en años recientes se ha incrementado el aporte del sector privado nacional, sobre todo por aportes que las familias desembolsan para mejorar la educación de sus hijos, siguiendo la tendencia a la creciente valoración, por parte de los padres, respecto de los logros educativos para la movilidad social intergeneracional. A su vez, el gasto público depende de la recaudación impositiva, las transferencias entre gastos que el gobierno destina a distintos sectores y servicios, del crecimiento económico de los países, y de la captación de fondos extra-presupuestarios, ya sea de origen interno o externo. En cuanto al gasto privado, su aumento depende del incremento de recursos por parte de las familias y de cómo éstas valoran el gasto educativo en la asignación del presupuesto del hogar. A los gastos gubernamentales y familiares se añaden otras fuentes complementarias, tales como el sector empresarial, la cooperación internacional bilateral y multilateral, los aportes de fundaciones filantrópicas, grupos religiosos y organizaciones no gubernamentales.

Hay que tener en cuenta, además, el peso abrumador de los gastos corrientes en la composición del gasto público total, así como de gran parte del gasto privado. Dicho gasto corriente, que suele superar el 90% del gasto público total en educación, se orienta mayoritariamente a remuneraciones de profesores y personal administrativo y, en menor medida, a mantenimiento de la infraestructura educativa. De allí que una de las ventajas de diversificar fuentes de financiamiento es lograr una mayor flexibilidad del gasto a fin de invertir en las prioridades que se fijen los gobiernos para avanzar hacia el logro de sus propios objetivos. En otras palabras, recursos “frescos” permitirían financiar programas que apunten directamente, por ejemplo, a mejorar la continuidad dentro del sistema educativo, sobre todo en sectores más vulnerables y de menores ingresos; y a mejorar la gestión del sistema educacional a fin de que los gastos corrientes tengan un impacto mayor sobre la equidad, la calidad y la eficiencia de dicho sistema.

En las páginas que siguen se abordan posibles fuentes de financiamiento que permitirían incrementar o mejorar las inversiones educativas, y se plantean opciones para diversificar tales fuentes en aras de avanzar en las metas planteadas en el acápite precedente. Previo a ello, se utilizan los resultados del costeo de metas presentados en el acápite anterior a fin de destacar las distintas situaciones y posibilidades que enfrentan los países de la región para financiar con recursos públicos las brechas para cubrir el conjunto de cuatro metas educacionales que aquí se han propuesto.

1. Capacidad de los países para autofinanciar el avance hacia las metas educativas

Frente a las necesidades de financiamiento de los objetivos educacionales propuestos, los países de la región presentan diversas situaciones en cuanto a su capacidad de asumir los costos de superar las brechas al 2015 en las respectivas metas con recursos del presupuesto público. Dicha capacidad depende, naturalmente, de grado de cobertura y logro actuales en cada uno de los niveles educativos, del nivel y evolución que presente el producto interno bruto y de la fracción que de éste se destine al gasto público en educación.

El cuadro 8 recoge las enormes diferencias que existen al respecto en la región, pues mientras algunos de los países están en condiciones de financiar las metas educacionales con recursos provenientes del presupuesto público, otros, que constituyen la situación mayoritaria, difícilmente

lograrán cumplirlas sin acudir a otras fuentes de financiamiento que permitan complementar los recursos que puede destinar el Estado a tales fines, sean éstas de origen interno —por ejemplo, una mayor participación privada en el financiamiento del gasto educativo— o externo —como lo son las diversas alternativas de allegar recursos a través de la ayuda para el desarrollo.

Así, es posible distinguir un primer grupo de países —entre los que se cuentan los dos de mayor tamaño poblacional de la región (Argentina, Brasil, Cuba, Jamaica, México, Panamá, Trinidad y Tobago, y Uruguay)— que, dada la hipótesis de un crecimiento moderado del producto interno bruto hacia el año meta (2,6% anual),²¹ no necesitarían recursos extrapresupuestarios para situarse en una trayectoria de logro de metas en los próximos años, y alcanzarlas en 2015. Se trata precisamente de los países que dentro de la región actualmente destinan al gasto público en educación una fracción relativamente elevada del PIB, y especialmente a los niveles preprimario, primario y secundario. La excepción es Uruguay, en que la prioridad macroeconómica del gasto público en educación es relativamente baja (2,8% del PIB), pero que presenta niveles elevados de cobertura en esos niveles y, por tanto, requiere una fracción adicional relativamente baja de recursos para acercarse al cumplimiento de las metas.

En estos 8 países el gasto público en educación debería expandirse a una tasa inferior al 2,0% anual, es decir, más baja que la tasa de crecimiento proyectada para el producto interno bruto de 2,6% anual.²² En estas circunstancias, el desafío para este conjunto de países consiste en asegurar como mínimo un crecimiento del gasto público en educación del orden de 1,0% anual, y contar con una política presupuestaria contracíclica para sostener dicha expansión frente a eventuales contracciones del producto.

Chile y Costa Rica, no obstante destinar una fracción del producto al gasto público en educación superior al promedio regional (4,2% y 4,4%), presentan una situación algo diferente a la de los países antes mencionados. Si bien ambos alcanzarían las metas establecidas al año 2015, registrarían un leve déficit de recursos presupuestarios hasta el año 2010, del orden de 5% y 2% respectivamente del total de recursos que actualmente gastan. Ambos países deberían realizar un esfuerzo algo mayor que los países del grupo anterior, por cuanto deberían incrementar los recursos públicos en alrededor de 2,6%, levemente superior al ritmo de expansión del producto.

²¹ Esta tasa corresponde al promedio anual de crecimiento para la región durante el período 1990-2002, que considera un ciclo de relativamente alto crecimiento (3,5% anual entre 1990 y 1997) y un ciclo de crecimiento bajo (de 1,2% anual entre 1997 y 2002).

²² Cabe recordar que en el período 1990-2000 el gasto público en educación se expandió a un ritmo promedio de 7.7% en la región, y en prácticamente ninguno de los países dicha tasa fue inferior a 5%.

**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (22 PAÍSES): RECURSOS TOTALES NECESARIOS PARA ALCANZAR
LAS CUATRO METAS EDUCATIVAS AL AÑO 2015 Y DÉFICIT PRESUPUESTARIO AL MANTENER
LA PRIORIDAD MACROECONÓMICA DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN ^A**

País	Gasto público social total en Educación como % del PIB	Costos en preprimaria, primaria y secundaria b/, año 2000		Costo total anual como % del PIB a/	Año 2005			Costo total anual como % del PIB a/	Año 2010			Costo total anual como % del PIB a/	Año 2015		
		como % del PIB 2000	(US\$ mill.) a/		Recursos adicionales necesarios en el año (US\$ mill.) c/	Déficit presupuestario (US\$ mill.)			Recursos adicionales necesarios en el año (US\$ mill.) c/	Déficit presupuestario (US\$ mill.)			Recursos adicionales necesarios en el año (US\$ mill.) c/	Déficit presupuestario (US\$ mill.)	
Argentina	4.6	3.65	9638.1	3.41	388.6	...		3.17	768.2	...		2.92	1115.5	...	
Bolivia	5.5	3.85	305.2	5.34	152.5	-201.6		6.72	338.5	-432.2		7.84	549.7	-677.9	
Brasil	3.8	2.98	21989.5	2.71	1547.0	...		2.50	3003.9	...		2.35	4511.3	...	
Chile	4.2	3.66	3221.9	3.79	481.5	-157.7		3.62	840.6	...		3.45	1216.0	...	
Colombia	5.1	3.58	3462.4	3.91	690.5	-543.6		4.07	1377.2	-909.5		4.05	2036.4	-999.1	
Costa Rica	4.4	3.51	520.2	3.55	60.2	-10.3		3.51	120.1	-1.0		3.46	184.7	...	
Cuba	8.5	7.08	3061.7	6.07	18.3	...		4.83	31.3	...		4.00	43.8	...	
Ecuador	1.6	1.47	313.4	1.99	167.5	-144.2		2.49	364.7	-311.3		2.90	587.6	-494.0	
El Salvador	2.3	2.09	230.6	3.52	206.3	-206.4		4.87	442.4	-445.6		5.88	692.7	-685.2	
Guatemala	1.7	1.70	302.4	2.80	252.7	-244.6		4.11	604.0	-581.2		5.52	1077.6	-1027.9	
Haití	1.1	1.09	39.8	4.90	191.8	-189.0		9.55	441.5	-434.1		15.48	819.5	-810.3	
Honduras	4.0	4.00	185.1	6.27	138.0	-129.7		8.55	309.8	-284.3		10.57	512.9	-460.7	
Jamaica	6.3	4.39	227.6	3.84	5.9	...		3.36	9.4	...		2.91	12.6	...	
México	4.4	2.72	12955.6	2.60	930.8	...		2.42	1798.2	...		2.21	2605.2	...	
Nicaragua	5.0	5.00	202.8	6.72	99.0	-91.3		8.57	220.7	-200.6		10.12	364.8	-320.1	
Panamá	5.9	4.37	412.5	4.15	26.7	...		3.82	50.6	...		3.48	73.0	...	
Paraguay	5.0	3.49	297.4	3.99	68.3	-73.6		4.46	150.3	-158.0		4.89	247.8	-256.6	
Perú	3.3	2.24	1356.0	2.39	258.1	-175.6		2.46	530.2	-280.1		2.45	806.2	-313.7	
Rep. Dominicana	2.5	2.48	427.7	2.86	143.0	-85.1		3.12	278.0	-153.8		3.34	420.8	-230.6	
Trinidad y Tabago	4.0	3.68	264.6	2.88	12.1	...		2.40	25.0	...		2.22	40.0	...	
Uruguay	2.8	2.23	433.3	2.21	41.9	...		2.13	81.6	...		2.01	119.7	...	
Venezuela	3.0	1.44	1072.8	1.65	288.2	-391.1		1.79	594.6	-721.8		1.89	927.3	-1052.7	
América Latina	4.1	3.06	61120.7	2.95	6169.0	-2643.7		2.83	12380.9	-4913.4		2.71	18965.1	-7328.8	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de "Compendio Mundial de la Educación 2003. Comparación de las Estadísticas de Educación en el Mundo", Montreal 2003, Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS).

^a Suponiendo una hipótesis de crecimiento económico histórica (tasa promedio anual 1990-2002 de 2.6).

^b No incluye programas de educación de adultos.

^c Costo adicional en cada año indicado para alcanzar una cobertura consistente con el logro de la meta en relación con el gasto que demandaría mantener la tasa de cobertura del año 2000. Las cifras están expresadas en millones de dólares de 1995.

Sin embargo, la mayoría de los países de la región (12 de los 22 examinados) no estarían en condiciones de financiar las metas solamente con recursos públicos, salvo que hicieran un esfuerzo por elevar a tasas muy altas el presupuesto educacional. El déficit de recursos sería más agudo precisamente en los países que presentan un mayor rezago educacional y que al mismo tiempo registran los más bajos niveles de producto por habitante de la región. Tal es el caso de Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras y Nicaragua. Todos ellos deberían expandir el presupuesto público en educación a tasas cercanas o superiores al 8% anual para alcanzar los objetivos educacionales establecidos. Pero estas tasas son incluso superiores a aquellas a la que se expandió el gasto público total en educación durante los años noventa, período de notable expansión del gasto en ese sector. Por lo demás, tres de los 7 países mencionados ya en el año 2000 destinaban una fracción bastante elevada del producto interno bruto al gasto en educación (Bolivia 5,5%, Honduras 4,0% y Nicaragua 5,0%). En este sentido, tanto estos tres países como Ecuador, El Salvador, Guatemala y Haití (que destinan una fracción muy baja de su PIB, de 1,6%, 2,3%, 1,7% y 1,1% respectivamente), requerirían de un monto importante de recursos complementarios a los esfuerzos propios para situarse en una trayectoria de cumplimiento de las metas al año 2015.

Distinta es la situación de Colombia, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela, países que necesitarían realizar un esfuerzo de expansión del presupuesto público en educación relativamente menor al de los países anteriores. En efecto, todos ellos requerirían expandir dicho gasto a una tasa inferior a 5% por año, tasa que en todos los casos es bastante más baja que aquella a la que lograron incrementarlo durante los años noventa. Tres de esos cinco países destinan a educación una fracción del producto bastante inferior que la promedio regional de 4,1% (Perú 3,3%, República Dominicana 2,5% y Venezuela 3,0%).

En síntesis, el monto anual de recursos públicos adicionales que requieren los países que registran un mayor rezago educativo en la región ascendería a algo más 2 mil 600 millones de dólares en el año 2005 (véase el cuadro siguiente). Este sería el déficit que deberían cubrir en ese año 14 del total de 22 países analizados. La significación de estos recursos dentro del presupuesto público total, como dentro del gasto destinado a educación, varía considerablemente entre los países, incluso entre los de menor ingreso por habitante en la región. En efecto, Bolivia, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras y Nicaragua, que son —salvo Bolivia— los países con menor tasa de cobertura de los tres niveles de educación implicados en las metas propuestas (véase el cuadro 9 en el próximo punto) requerirían alrededor de 1060 millones de dólares en el año 2005 para cubrir los mayores costos que implicaría situarse en la trayectoria de cumplimiento de las cuatro metas al año 2015. En relación con el PIB, esos recursos representan entre 2,0% y 2,5% del PIB en Bolivia, Honduras y Nicaragua; en El Salvador y Guatemala sería entre 1,2% y 1,7% del PIB, mientras que en Haití esa cifra se eleva a cerca de 5% del PIB. Los recursos aludidos, expresados como porcentaje del total del gasto público en educación, fluctúan entre 40% y 70% en esos países, salvo en el caso de Haití, en que el déficit cuadruplica el monto que invertiría ese país en educación.

Queda en evidencia, por lo tanto, que al menos en estos países se requiere una fuerte complementación del presupuesto público. Tales países no están en condiciones de financiar las metas propuestas con recursos propios sin comprometer otras prioridades, como las referidas a las metas en materia de salud o los ingresos destinados a programas de lucha contra el hambre y la pobreza extrema.

2. Recursos públicos nacionales

Los países de la región han hecho un enorme esfuerzo para incrementar sostenidamente el gasto público en educación, tanto en cifras absolutas como en porcentaje del PIB y del gasto público social en general. Es importante tratar de mantener esta tendencia en el mediano plazo, evitando caídas cíclicas de recursos públicos, a fin de garantizar continuidad a proyectos educativos

tanto nacionales como locales. Por otra parte es indispensable lograr mayor eficiencia en los recursos disponibles para así imprimirles mayor eficacia y liberar recursos malgastados a fin de poder utilizarlos con el impacto esperado.

a) Eficiencia y eficacia: nuevos mecanismos utilizados en las reformas²³

La eficiencia y eficacia del gasto público ha sido materia de nutridos debates e innovaciones en las Reformas impulsadas en los países de la región durante las últimas dos décadas. No parece haber recetas únicas para mejorar la asignación y el uso de los recursos, pero sí una batería de opciones ya sometidas al rigor de la experimentación.

Una opción es el subsidio a la demanda o subsidio a la oferta con criterio de demanda (los “fondos siguen a los niños”), que aprovecha mecanismos de mercado para financiar las escuelas en proporción a los alumnos que logra captar y mantener, estimulando la competencia del sistema para optimizar eficiencia.²⁴

Otra es la asignación de premios en base a evaluaciones estandarizadas que miden la evolución de las escuelas en términos de logros de aprendizaje en destrezas básicas de lenguaje y matemática, y que estimulan al personal directivo y docente a reforzar el aprendizaje efectivo de los alumnos.

Otra opción es la reasignación del gasto por ciclo educativo, dado que el nivel universitario ostenta gastos por alumno hasta ocho veces superiores al gasto en primaria y concentra un estudiantado que en gran medida proviene de familias con capacidad para hacer aportes privados a la educación de sus hijos.

Con el objeto de que el gasto en educación ejerza mayor impacto redistributivo, desde hace ya más de una década se han movilizado recursos en programas focalizados que atienden a poblaciones de bajos logros y rendimientos, en zonas de bajos recursos. La focalización permite que parte de la inversión que no va a gastos corrientes se administre con criterio de equidad. En general, este tipo de programas parece tener más aplicación para mejorar el acceso en los niveles de preprimaria y primaria. El problema que suele suscitar es que habitualmente los programas de focalización son acotados en el tiempo, y una vez que se retira el apoyo, sea técnico o financiero, no hay garantía de que las mejoras sean sustentables en el largo plazo. Por lo mismo, es necesario que dichos programas contemplen su sustentabilidad en el tiempo, o bien opten por intervenciones que aseguran mejoras más estructurales en los establecimientos.

Recientemente se han puesto en marcha programas de transferencia directa a las familias de bajos recursos con hijos en edad escolar, a fin de evitar el retiro de los niños de la escuela por los costos de oportunidad que entraña, o por los costos adicionales que supone el transporte y la adquisición de materiales. Estos subsidios monetarios directos suelen implicar considerables recursos, dado que cubren grupos poblacionales significativos; pero al mismo tiempo permiten un ahorro también considerable en términos de eficiencia del sistema, por su impacto positivo en la retención y progresión educativa de los beneficiarios.

Otro mecanismo utilizado para optimizar el impacto del financiamiento es el de concursos de proyectos de pequeña escala y bajo monto, cuyo oferente es el Ministerio de Educación, y en el cual compiten las escuelas. Dicho mecanismo tiene varias ventajas: se incorporan a la gestión y ejecución de programas especiales de apoyo a los propios actores (directivos y profesores de los establecimientos), haciéndolos responsables por el impacto de los recursos asignados, y desarrollando, con ello, capacidad de gestión en las escuelas; se establece un mecanismo de

²³ Este punto se retoma, desde la perspectiva de la gestión y en el contexto de los aprendizajes de las reformas educacionales, en el capítulo siguiente.

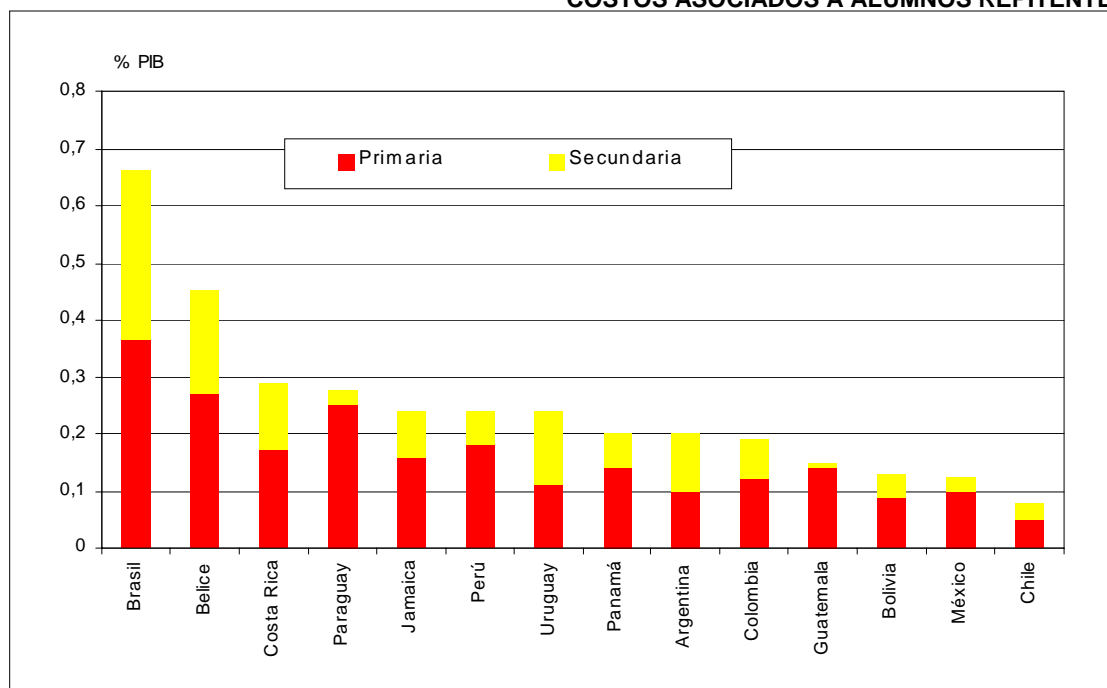
²⁴ Esta política debe a la vez enfrentar las fallas de mercado y otros efectos no deseados como la discriminación de los alumnos más pobres y distanciados, que son los más difíciles de educar. Por lo mismo, es fundamental el rol regulador del Estado.

competencia por los fondos concursables que estimula la capacidad de diseño y gestión de proyectos viables en el nivel micro; los recursos pueden asignarse con criterios de equidad, destinándolos a zonas deprimidas; y permite capitalizar la pequeña parte del presupuesto público de educación que no va a gastos corrientes. Los problemas que suelen suscitar estos programas son la falta de continuidad de los proyectos y las desigualdades en capacidad técnica entre escuelas para diseñar proyectos y competir por los fondos en condiciones equitativas, lo que puede agudizar las diferencias preexistentes. Para ello es necesario complementar los fondos con apoyo a las escuelas para el diseño de proyectos.

b) Recursos derivados de la mayor eficiencia interna de los sistemas

La medición de la eficiencia de los sistemas educativos no es una tarea fácil. Una aproximación a la eficiencia del sistema educativo se puede obtener estudiando indicadores de eficiencia interna como la tasa de egreso oportuno de los estudiantes, el tiempo esperado de egreso y la tasa de repetición. Esta última se captura en el gráfico 7 y queda en evidencia que los costos que ésta acarrea difiere de un país a otro, pero en todos ellos representa una magnitud no despreciable del PIB que alcanza a casi 0,7% del PIB en Brasil y es menor a 0,1% del PIB en Chile. Países como Ecuador, Guyana, Bolivia y Jamaica informan tasas de repetición menores al 5% para primer grado, en tanto que Uruguay, El Salvador, Paraguay, Costa Rica y Guatemala exhiben tasas de repetición para dicho grado iguales o superiores al 15%.²⁵

Gráfico 7
COSTOS ASOCIADOS A ALUMNOS REPITENTES



Fuente: UNESCO Institute for Statistics.

El aumento del presupuesto público en educación se realiza en circunstancias en que la eficiencia del gasto tiene problemas que se hacen evidentes en las altas tasas de repetición, rezago y deserción escolares. Con un 27% de estudiantes retrasados en las escuelas en función de la edad, se calcula que la región desperdicia unos 12 mil millones de dólares al año.

²⁵ Sin embargo, esta información debe ser interpretada con precaución ya que factores como la promoción automática y el método de recolección y procesamiento de los datos pueden afectar la comparabilidad de las cifras.

La reducción de las ineficiencias internas del sistema educativo es particularmente urgente en la situación actual de recursos escasos. Parece fundamental que los países con altas tasas de rezago y repetición identifiquen adecuadamente las causas de estas pérdidas de recursos y elaboren políticas costo-efectivas que aumenten la eficiencia de los sistemas educativos en la región. En la mayoría de los países, es buen negocio invertir en universalizar el ingreso a edad oportuno y mejorar el ritmo de progresión y retención dentro del sistema, al considerar el ahorro que implica reducir la ineficiencia del sistema.

Otras áreas donde se puede aumentar la eficiencia de los recursos empleados es en mejorar la asistencia de los estudiantes a la sala de clases y disminuir la interrupción frecuente de que son objeto las clases. Si el tiempo efectivo que se dedica al aprendizaje disminuye, eleva el costo del mismo. Por el contrario, si se pueden enseñar los mismos conocimientos, destrezas y habilidades en menos tiempo de lo planificado, implica una economía de costos y la consiguiente liberación de recursos. Una revisión permanente de los procesos educativos es fundamental para aumentar la eficiencia por esta vía.

Para prevenir el abandono escolar, sea temporal o definitivo, la experiencia reciente muestra alternativas que han mostrado su eficacia, sobre todo en base a transferencias a familias de bajos ingresos para mitigar los costos de oportunidad que implica tener a los niños en la escuela en lugar de realizar actividades remuneradas para completar el ingreso familiar. Las políticas de aumento en la cobertura educativa chocan a menudo con las decisiones de las propias familias de no enviar a sus hijos e hijas a clases. En algunos casos ello sucede porque no hay una adecuada valoración de la educación y en otros por la falta de oferta educativa. Pero en muchos otros porque las carencias materiales son tan abrumadoras que la pérdida de ingresos que conlleva para esas familias la asistencia de sus hijos e hijas a un establecimiento educacional resulta difícil de soportar. Para la gran mayoría de las familias de clase media o alta ese problema no existe porque los ingresos eventuales de los jóvenes representarían una proporción pequeña de los ingresos familiares actuales. No ocurre lo mismo en el caso de las familias más pobres donde los potenciales ingresos de los jóvenes constituyen una proporción no menor de los ingresos totales.

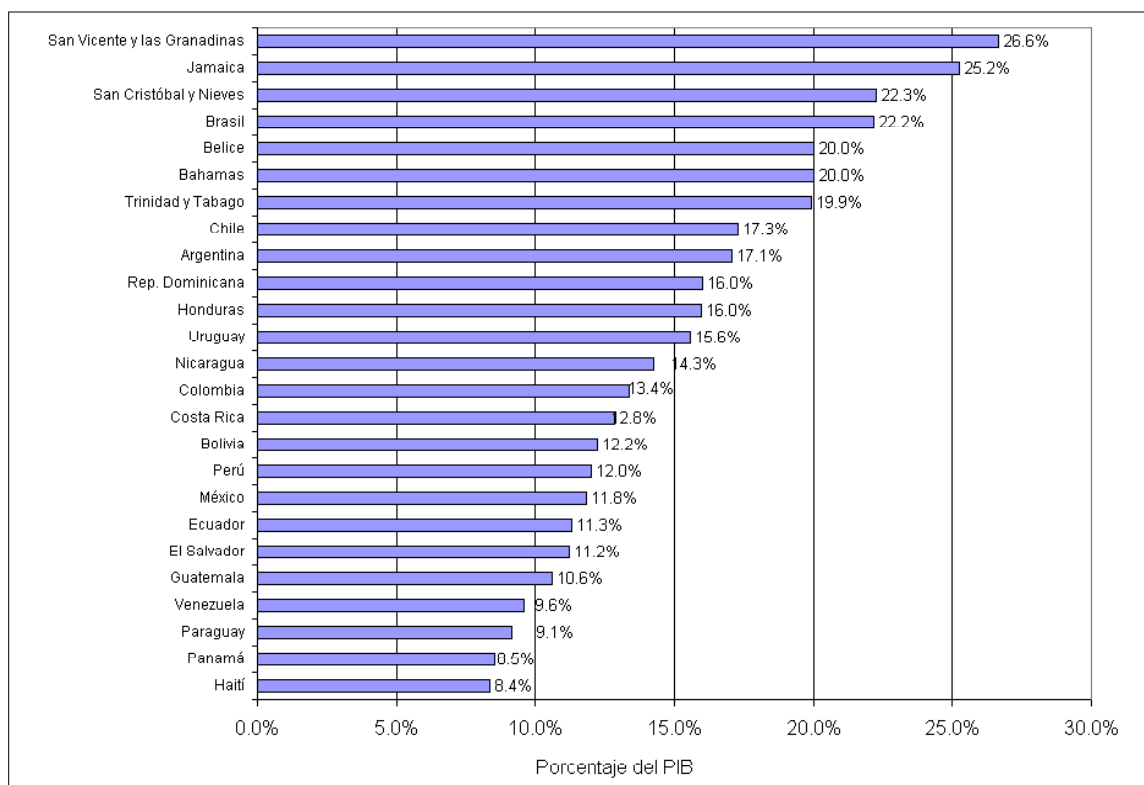
Esta dimensión del problema debe ser considerada por toda política educacional integral que apunte a reducir ineficiencias derivadas de la deserción escolar. La política más apropiada en este caso, que ya se mencionó en el acápite precedente, consiste en el diseño de subsidios que reemplacen al menos parcialmente los ingresos de los niños y jóvenes que son muy pobres y deciden perseverar en su educación. Eso no sólo le compensaría a las familias el costo de oportunidad que significa que sus miembros más jóvenes se mantengan en el sistema educacional sino que les crea un incentivo concreto para que aquellas aboguen por la permanencia de estos en dicho sistema. El subsidio debe entregarse a partir del nivel educativo que se comienza a generar la deserción e idealmente debe ser creciente a medida que se avanza en el sistema educacional. El monto debe ser lo suficientemente atractivo para evitar la deserción, lo que a su vez depende de una serie de elementos (oportunidades efectivas de trabajo, salarios potenciales, etc.) que son particulares a cada país.

Entre las experiencias recientes, dos "programas estrellas" de la política social en América Latina muestran valiosos resultados en esta dirección. Uno es el Programa Oportunidades en México, donde las transferencias monetarias a las familias más pobres, condicionadas a la asistencia efectiva de los niños a la escuela, no sólo ha reducido el abandono sino que ha permitido una progresión más oportuna de muchos niños en el ciclo escolar, reduciendo la repetencia. En el caso de Brasil, el Programa Beca Escolar ha contribuido de manera importante durante los años 90 a reducir las tasas más altas de repetición en la región.

c) La política tributaria, los impuestos dirigidos y los incentivos tributarios

Dado que la carga tributaria es comparativamente baja en muchos países de América Latina y el Caribe, existe margen en los sistemas de tributación para recabar recursos adicionales que podrían aportar a la consecución de las metas educativas que se han propuesto.²⁶

Gráfico 8
LA CARGA TRIBUTARIA DE LOS ESTADOS LATINOAMERICANOS
(EXCLUYE LAS CONTRIBUCIONES SOCIALES)
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos oficiales, y FMI para datos de Bahamas.

^a La cobertura es Gobierno Central, salvo para Argentina y Brasil, que corresponde a Gobierno General.

^b Los datos de carga tributaria de Belice y Trinidad y Tabago son del año 2001, mientras que la de Bahamas corresponde a 1995.

En los países industrializados, la carga tributaria oscila entre el 20 y el 35% (ambas cifras sin considerar contribuciones a la seguridad social). La tasa de recaudación promedio de América Latina y el Caribe es más baja, con varios países con tasas de recaudación inferiores a un 15%. Ello restringe el margen para establecer una política social sólida que, entre otros aspectos, aborde los enormes desafíos que tiene la región en educación. Por lo mismo, una revisión de la actual carga tributaria es indispensable en muchos de los países de la región. Es importante que los sistemas tributarios se vayan consolidando y establezcan cargas razonables que, sin distorsionar

²⁶ En el gráfico 8 se ha excluido del análisis comparativo la recaudación para seguridad social, dada la variedad de los sistemas de pensiones en la región. Debe recordarse además que esta contribución está influida por criterios demográficos —en un sistema de reparto si la población es más anciana las contribuciones de los jóvenes tenderán a ser mayores que en un sistema donde la población es más joven— que de no ser corregidos hacen inadecuada toda comparación.

significativamente las decisiones de los agentes económicos, logren recaudaciones por sobre el 15%. Las recaudaciones más altas, ubicadas por sobre el 20%, requieren un debate más profundo que dimensione adecuadamente las ventajas y desventajas de alzas por sobre ese umbral.

Por otra parte, dado que los esfuerzos nacionales por mejorar la educación ha logrado concitar consensos entre un amplio espectro de agentes, incluido el sector empresarial, es posible pensar en la asignación de impuestos especiales cuya recaudación se destine explícitamente a programas encaminados a mejorar los logros educacionales de la población. Esto no es sencillo, pues a la hora de fijar prioridades sociales son muchas las que se plantean, todas con argumentos convincentes. Con todo, los esfuerzos especiales en educación se justifican de manera especial porque sus potenciales impactos son muy diversificados (con efectos positivos en equidad, capital humano, salud infantil y adolescente, acceso a redes, mayor integración a procesos culturales y comunicacionales, entre otros).

Existen precedentes de aplicación de gravámenes a la propiedad inmobiliaria para financiar gastos en educación, e impuestos específicamente destinados a la provisión de libros de texto. En general, los impuestos específicos que se han aplicado en beneficio de la educación se han destinado a la formación profesional y provienen de las empresas o directamente de descuentos en la nómina de salarios en la industria.

Los impuestos elegidos deben ser aquellos que, en primer lugar, minimicen las distorsiones que éstos generan sobre la actividad económica y, en segundo lugar, que tengan un efecto redistributivo. En términos generales se puede plantear la conveniencia de que se establezcan acuerdos políticos amplios que permitan que las recaudaciones adicionales, como porcentaje del PIB, se destinen preferencialmente a educación al menos durante el lapso requerido para cerrar las brechas y alcanzar las metas educativas a las que los países se han comprometido. Puesto que una sociedad más educada beneficia a todos y de manera duradera, y su impacto permite conciliar avances en equidad, fortaleza democrática y productividad, pueden promoverse pactos sociales por la educación para aportes específicos en este sentido. Para ello habría que movilizar los medios de comunicación de masas, la Iglesia, las ONGs y los partidos políticos, entre otros, en aras de avanzar en este tipo de acuerdos.

Otra vía para allegar recursos adicionales a la educación es por medio de los incentivos tributarios. Dado que las donaciones que realizan empresas y personas son sensibles a su costo, la vía más práctica que tienen los Estados para afectar los precios de las donaciones es a través del sistema tributario mediante incentivos. Si una donación a la educación puede ser deducida como gasto por la persona o la empresa para fines de generar sus rentas, la donación pasa a tener un costo distinto para el donante. El precio de la donación se podría reducir todavía más a través de incentivos tributarios distintos como, por ejemplo, aquellos que permiten deducir una parte de las donaciones directamente de impuestos.

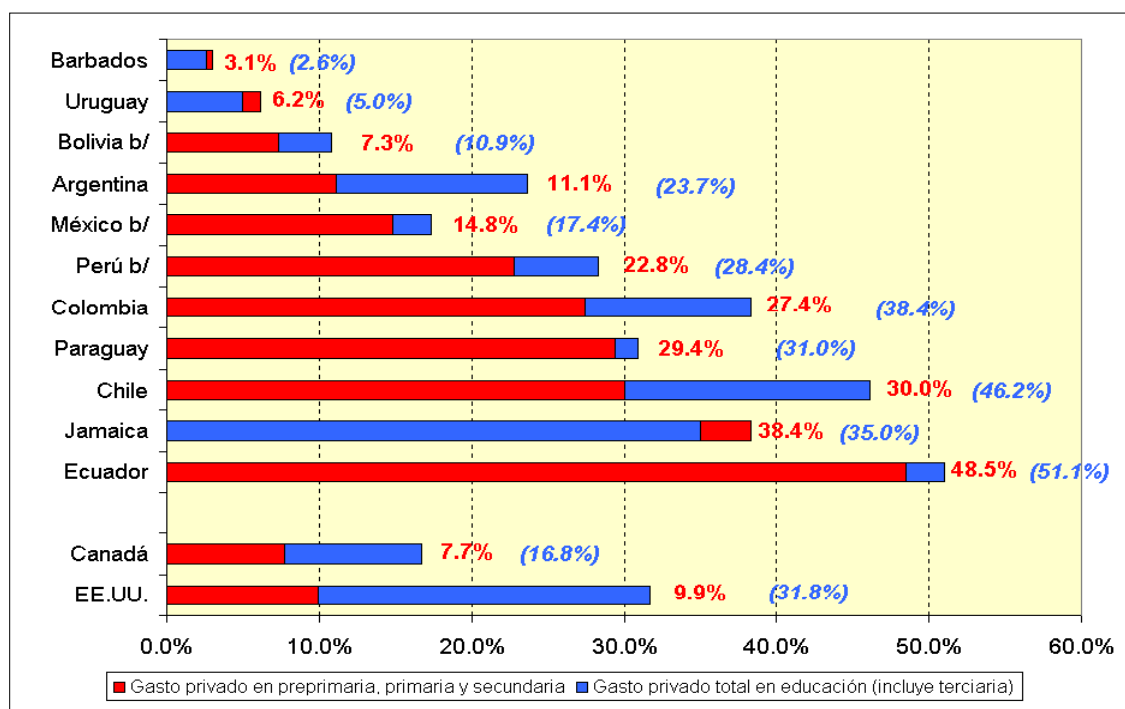
3. Recursos privados nacionales

El financiamiento privado de la educación ha ido creciendo en todas partes, si bien en los países de la OCDE representa sólo el 12% del gasto educacional. A escala global, se estima que los gobiernos aportan el 63% del financiamiento de la educación, el sector privado contribuye con el 35% y la asistencia internacional con el 2% (UNESCO, Boletín del Sector Educación de la UNESCO, No. 5, abril-junio 2003). En América Latina y el Caribe el aporte del gasto privado a educación, como porcentaje del PIB, varía mucho entre países (véase el gráfico 9). Hacia el año 2000, mientras en Jamaica dicho porcentaje alcanza a 3,3 y en Chile 3,2, en Uruguay sólo representaba el 0,1 y en México el 0,2 (1999); y mientras el promedio regional del gasto público en educación, como porcentaje del PIB, se ubica ligeramente por debajo del promedio para los países

de la OCDE, el gasto privado como porcentaje del PIB supera, en muchos países, al de la mayoría de los países de la OCDE.²⁷

Gráfico 9

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (11 PAÍSES) Y AMÉRICA DEL NORTE (2 PAÍSES): GASTO PRIVADO EN INSTITUCIONES EDUCATIVAS PREPRIMARIAS, PRIMARIAS Y SECUNDARIAS, Y EN TODOS LOS NIVELES,^{a/} COMO PORCENTAJE DEL GASTO TOTAL EN EDUCACIÓN, AÑO 2000
(Porcentajes)



Fuente: Instituto de Estadística de UNESCO (UIS), 2003; UIS/OCDE/IME (Datos: Anexo cuadro A2).

^a Entre paréntesis se presentan las cifras de gasto privado total en todos los niveles, incluyendo la educación terciaria.

^b Datos correspondientes a 1999.

Existe espacio para expandir los aportes del gasto privado. Tal como lo señalaran CEPAL y UNESCO hace más de una década, “son múltiples las formas que la contribución privada puede tomar: programas financiados parcialmente por empresas, sobre todo a nivel local, para apoyar escuelas seleccionadas; (...) utilización de exenciones y estímulos tributarios a favor de las personas privadas que hacen donaciones a la educación; (...) contribuciones a fondos específicos de mejoramiento de la calidad educacional, etc.” (CEPAL-UNESCO, 1992, p. 188).

a) Las familias

Las familias aportan al financiamiento de la educación con gastos asociados a la asistencia escolar (libros, transportes, uniforme, etc.), el costo de oportunidad de niños y jóvenes que no aportan ingresos a la familia por su dedicación al estudio, el pago de matrículas, y en comunidades

²⁷ Véase Michael Bruneforth, Albert Motivans y Yanhong Zhang, "Investing in the Future: Financing the Expansion of Educational Opportunity in Latin America and the Caribbean", UNESCO INSTITUTE FOR STATISTICS, Montreal, 2004.

rurales, mediante la provisión voluntaria de insumos para la oferta escolar (construcción de escuelas, suministro de almuerzos escolares, etc.).²⁸

Si bien el gasto privado interno ha aumentado en la última década, sobre todo el desembolsado por las familias y por el sector privado en la oferta escolar, existen justificadas dudas sobre el impacto distributivo de dicho incremento. Si ese gasto es proporcional al presupuesto familiar, y su elasticidad está en función de recursos o ahorros a disposición de las familias, es de suponer que este incremento en gasto privado concentra más recursos en los grupos de ingresos superiores, donde ya los logros educacionales en años de escolaridad y aprendizaje efectivo son mejores que en el resto de la sociedad.

Dado que el aporte de las familias constituye la mayor parte del gasto privado en educación, hay que considerar su impacto sobre la equidad, vale decir, sobre la igualdad de oportunidades de acceso y trayectoria, dentro del sistema educativo, para niños y niñas de distintos grupos socio-económicos, adscripción étnica y localización espacial. Si el aumento del aporte familiar redundara de manera directa en la calidad de la educación que reciben los hijos, es claro el riesgo de que la brecha en logros educacionales por estrato social tienda a crecer en lugar de reducirse.

Existen opciones para canalizar el gasto de las familias de maneras alternativas que permitan una asignación más progresiva en la distribución de dichos recursos. Al respecto pueden plantearse mecanismos o incentivos de ahorro privado para la educación, creando canales de atracción de ahorro familiar para la educación tal como se dan para otros sectores (salud y seguridad social), donde la regulación estatal puede velar por efectos positivos en materia de equidad, a través de sistemas de transferencias compensatorias.

Un problema que debe considerar es el límite que impone la disponibilidad de recursos de las familias, sobre todo porque en las dos últimas décadas el aporte del hogar en gastos educacionales aumentó de manera importante en niveles socioeconómicos medios y bajos, reduciendo su elasticidad futura. Para sostener esta expansión los países deberán incrementar sus niveles de crecimiento económico con mayor equidad social, lo que a la larga permitiría a mayor número de familias disponer de recursos para incrementar su aporte monetario a la educación de los hijos.

b) El sector empresarial y la RSE

El sector productivo es el mayor beneficiario de una educación secundaria fortalecida, porque le permite contar con personal mejor preparado para adaptarse al cambio tecnológico y organizacional. De allí que es clave establecer alianzas con este sector. El co-financiamiento puede surgir de un sistema mixto, combinando los recursos destinados a capacitación que algunos países establecen, con los que pueden consagrarse a formación profesional e incluso a mejorar la articulación entre educación secundaria y formación para el trabajo. En este sentido el sector productivo debe contribuir, tanto con información como con asesoramiento, a acercar los currícula de la educación secundaria a los cambios en los mercados y prácticas laborales.

Involucrar a empresarios o empresas en el quehacer de la escuela es determinante al momento de recaudar fondos, realizar proyectos de mejoramiento, apoyar la implementación y puesta en marcha de modificaciones curriculares y reforzar aspectos vocacionales de la enseñanza. En la región son pocos los casos en que la empresa se une a los ministerios de educación en la provisión de infraestructura o tecnología escolares. Este tipo de “joint-venture” puede ser muy provechoso porque permite aprovechar economías de escala, disponibilidad de materiales y de tecnología ya instalada en el país. Un caso fecundo en este campo ha sido el aporte de la principal empresa telefónica en equipamiento computacional y conectividad a Internet en la red de escuelas en Chile.

²⁸ Las experiencias de financiamiento de comunidades locales rurales consisten en financiar costos de operación y mantenimiento de la escuela con bienes producidos en la misma escuela y con el aporte de insumos de la comunidad. Hay experiencias de este tipo en Cuba, República Dominicana, Honduras, Panamá y Trinidad y Tobago, aplicadas e tanto a la educación formal como extraescolar (véase Calcagno, 1997).

Otro caso muy reciente es suscripción de un acuerdo entre UNESCO y Microsoft para que este apoye con soporte tecnológico el desarrollo de la educación en la región. En general, los avances en equipamiento escolar de tecnologías de información y comunicación pueden recibir vigorosos aportes de las empresas de telecomunicaciones, de programación en informática, y de medios de comunicación. Del mismo modo las editoriales pueden realizar aportes en donaciones de textos escolares a escuelas con alumnos de bajos recursos económicos, con estímulos de rebaja tributaria o de apoyo técnico de los ministerios de educación en los contenidos de los textos.

Tal como lo plantearan CEPAL y UNESCO, también se pueden diseñar acuerdos marco entre centros educacionales y el sector privado, con incentivos para materializarlos, tales como el otorgamiento de fondos de contrapartida (*matching funds*) que complementen recursos generados por los establecimientos. Para evitar que estos aportes tengan un efecto distributivo regresivo el Estado puede jugar un rol compensatorio, aportando para complementar los recursos generados por cada escuela de manera inversamente proporcional al nivel socioeconómico de la respectiva comunidad (CEPAL-UNESCO, Educación y conocimiento..., op. cit.).

Un tema cuya presencia ha aumentado tanto en la cultura empresarial como política, y que abre espacios para vincular el sector productivo al educativo, es el de la Responsabilidad Social de la Empresa (RSE), en el cual concurren distintos grupos de presión —accionistas, inversionistas, trabajadores y sindicatos, consumidores, ONGs y actores de la sociedad civil global. El mundo actual le pide a la empresa acercarse a la ciudadanía, a las necesidades de la sociedad y sus habitantes, y aportar al bienestar de la comunidad y a la sustentabilidad del desarrollo. También opera en ello una racionalidad económica ampliada, en que la empresa entiende que sus aportes a la comunidad son retribuidos en imagen, reputación y reconocimiento.

En el marco de la RSE, un creciente número de compañías invierte hoy en actividades de creación de capacidades, y contribuye a solucionar problemas sociales y económicos que han sido identificados y definidos por la propia comunidad. Muchas empresas forman alianzas con organizaciones sin fines de lucro, agencias gubernamentales, proveedores y otras compañías con el objeto de satisfacer la amplia variedad de necesidades comunitarias y comerciales. Más aún, las empresas multinacionales están redefiniendo lo que entienden por "comunidad", más allá de la tradicional comunidad local e incluyendo otras áreas geográficas donde se encuentran establecidas sus oficinas o donde tienen grandes operaciones. Además, se está promoviendo el *Balance o Reporte Social Empresarial* complementario al balance financiero, y que consiste en una memoria que la empresa publica anualmente dando cuenta de los proyectos, beneficios y acciones sociales dirigidas a los empleados, inversionistas, analistas de mercado, accionistas y a la comunidad. Se trata de un instrumento estratégico para avalar, difundir y multiplicar el ejercicio de la responsabilidad social corporativa, construyendo mayores vínculos entre la empresa, la sociedad y el medioambiente. En el caso de Francia y el Reino Unido es una obligación legal acompañar los informes financieros con informes sociales que den cuenta de sus actividades en materia de RSE.

Es muy oportuno, por lo mismo, acercar el mundo empresarial al sistema educacional. En la región se ha hecho comparativamente poco en esta materia y existe un espacio potencial enorme. Una razón fuerte que concurre en ello es que el propio mundo empresarial se ve beneficiado en el mediano plazo con recursos humanos mejor formados. Esto no sólo se aplica a actividades específicas de capacitación y educación técnico-profesional ligadas al rubro específico de la empresa, sino también a la formación en destrezas generales que permiten mayor capacidad de adaptación de los recursos humanos a los cambios tecnológicos, de rutinas de trabajo y de organización productiva.²⁹

²⁹ Un caso nacional elocuente en la región es el programa Líderes Empresariales por la Educación Básica y la Reforma Educativa, desarrollado en República Dominicana. Dicho programa fue fundado por la institución Acción para la Educación Básica —EDUCA—, cuyo propósito es mejorar la cobertura y la calidad de ese nivel educativo a través de la implementación de reformas y la participación de todos los sectores de la sociedad. Para esto buscó incorporar la participación financiera de 200 empresarios y

La asociación del concepto de RSE con la superación de las brechas y consecución de las metas educativas representa una oportunidad para allegar más recursos a estos objetivos. Ello no es una tarea fácil porque a menudo la RSE corresponde a planes estratégicos cuidadosamente elaborados. La voluntad de las empresas de hacer de la educación, específicamente del cumplimiento de las metas educativas, el centro de la RSE, dependerá crucialmente de la voluntad que se perciba en los países por cerrar las brechas y lograr estas metas en los plazos convenidos. De ahí que gobiernos enfocados en el cumplimiento de las metas educativas, más allá de los esfuerzos fiscales que les corresponda realizar, puedan ayudar mucho incentivando el compromiso de otros actores sociales.

4. Recursos externos

a) Deuda pública externa y educación

Entre las posibles fuentes de financiamiento externo, se ha planteado con fuerza creciente la posibilidad de convertir, mediante diversos mecanismos financieros, parte del servicio de la deuda pública en inversión en educación. Ya hace más de una década CEPAL y UNESCO plantearon conjuntamente que una fuente posible de financiamiento para redinamizar la educación era “reasignaciones de fondos entre presupuestos de distintos sectores; por ejemplo, desde defensa y servicio de la deuda hacia educación y conocimiento.” (CEPAL-UNESCO, 1992).

Recientemente algunos gobiernos de la región han propuesto en foros internacionales la idea de reconvertir parte de los servicios de la deuda externa pública por inversiones en educación que puedan mostrar un alto impacto en términos de logros, eficiencia y equidad. Tal propuesta fue formulada oficialmente por el Ministro de Educación de Argentina, Daniel Filmus, en su discurso en la III Conferencia de Ministros de Educación (París, Octubre del 2003), solicitando a la UNESCO que asumiera liderazgo en el tema. El planteo fue incluir una cláusula en la negociación de esta deuda para canjear parte de los servicios por expansión de la cobertura de educación básica. El precedente en esta materia es el canje de deuda por naturaleza para proteger el medio ambiente. En esa misma ocasión apoyaron esta iniciativa los ministros de educación de Brasil y de Venezuela. Además, el Presidente de Perú planteó una idea similar ante el Director General de UNESCO en el mismo tenor. En una línea parecida, en un documento del BID producido para la Cumbre de las Américas de Monterrey del presente año se planteó que “en el caso de los países latinoamericanos y del Caribe, bastaría el 3% de la deuda externa para garantizar la Beca Escuela a 22 millones de chicos que están fuera de las aulas, las frecuentan irregularmente o abandonan sus estudios.” (BID, 2003).

Finalmente, en la XIV Cumbre Iberoamericana celebrada en San José, Costa Rica, en noviembre del 2004, los jefes de estado y de gobierno de Iberoamérica acordaron dos líneas de acción fundamentales en el marco de canje de deuda por educación. La primera se refiere a la negociación de la deuda bilateral y multilateral de los estados iberoamericanos, y la segunda a la discusión con el FMI en torno a los criterios para clasificar la inversión social. En este marco, la Comunidad Iberoamericana propondría al Fondo Monetario Internacional nuevos criterios para contabilizar el gasto en educación como inversión social. Al respecto se señaló que algunos países en desarrollo se han opuesto al criterio del FMI que contabiliza la inversión social y de infraestructura como un gasto, lo que eleva el cálculo del déficit fiscal y hace más difícil a los gobiernos llevar adelante sus planes contra la pobreza.

Sin duda la propuesta de canje de deuda por educación tiene enormes complejidades para su aplicación generalizada en la región. En primer lugar, pueden influir negativamente sobre la

profesionales, considerando cuatro ejes: la publicidad impresa para concienciar a la comunidad sobre la importancia de la educación, el apoyo de la solución del conflicto entre docentes y el gobierno para promover la reforma, la focalización en escuelas de bajos ingresos y la promoción de la participación de los padres, comunidades y empresas en las escuelas. Evaluaciones de este programa han mostrado que logró la incorporación del empresariado y otros sectores de la sociedad civil en el mejoramiento de la educación.

disposición y flujo de financiamiento externo futuro, tan necesario para impulsar el desarrollo en los países de la región, por lo cual debe negociarse en términos que prevengan contra este tipo de consecuencias. En segundo lugar, los países más rezagados respecto de las metas descritas anteriormente, y que requieren mayores recursos adicionales para avanzar, son aquellos cuyos montos de deuda externa pública son menores. Finalmente, los instrumentos que permitan canje de deuda externa supone la voluntad de distintos actores en el mercado de bonos de deuda pública, lo que no es fácil lograr.

Por lo mismo, en las consideraciones que siguen no se adopta una posición política respecto de esta propuesta, sino que se intenta delimitar las variables en juego y el contexto del debate, para contribuir a una discusión regional de carácter técnico en torno a tal propuesta.

Necesidades de recursos y su comparación con el pago de intereses de la deuda pública

Hacia el año 2000 los intereses de la deuda del gobierno central representaban 2,6% del PIB promedio de 18 países latinoamericanos, con diferencias muy pronunciadas entre ellos. En efecto, en Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay y República Dominicana esos intereses representaban menos de dos puntos del producto, en tanto que en Colombia, Ecuador y Panamá representaban más de cuatro puntos del PIB.

El cuadro 9 muestra que, por regla general, los países con mayor rezago educacional en la región son los que destinan una fracción más baja del PIB al pago de intereses de la deuda del gobierno central. La excepción es Chile, que destina la menor proporción del PIB (0,4%) a cubrir el pago de esos intereses y se ubica entre los países con mayores logros educacionales. De esto se infiere que en los países de menor ingreso por habitante la condonación de los intereses de la deuda pública no sería suficiente para financiar los recursos adicionales que ellos requieren para cumplir las metas. Estos recursos pueden contribuir a financiar los gastos públicos adicionales en el sector educacional —y en algunos casos de manera significativa como ocurriría en Nicaragua y Paraguay— pero representan sólo una fracción del financiamiento requerido en los restantes países de bajo ingreso por habitante. En esa situación se encuentran Bolivia, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras y República Dominicana.

Cabe notar que estos países no lograrían financiar las necesidades de recursos públicos que demanda el cumplimiento de las metas educacionales con aquellos que se liberarían de la reconversión de los intereses de la deuda. Ello obliga a explorar otras fuentes de financiamiento a fin de complementar los que provendrían de la reconversión del servicio de la deuda externa.

Cuadro 9

**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (22 PAÍSES): GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN
Y SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA, AÑO 2000**

País	Producto interno bruto por habitante (dólares de 1995)	Tasa combinada de matrícula neta en preprimaria primaria y secundaria a/	Gasto público total en Educación como % del PIB	Gasto público en preprimaria, primaria y secundaria como % del PIB	Pago anual de intereses de la deuda pública b/	
					% del PIB	(US\$ mill.) c/
Argentina	7283	79	4.6	3.65	3.4	9124.3
Bolivia	941	63	5.5	3.85	1.9	147.3
Brasil	4324	72	3.8	2.98	3.9	28839.7
Chile	5790	68	4.2	3.66	0.4	368.0
Colombia	2285	60	5.1	3.58	3.9	3765.0
Costa Rica	3775	66	4.4	3.51	3.7	551.4
Cuba	3861	92	8.5	7.08	...	...
Ecuador	1682	68	1.6	1.47	5.9	1255.2
El Salvador	1756	49	2.3	2.09	1.3	141.6
Guatemala	1562	49	1.7	1.70	1.3	232.9
Haití	436	38	1.1	1.09	0.5	18.8
Honduras	714	45	4.0	4.00	2.0	91.4
Jamaica	2009	84	6.3	4.39	...	...
México	4811	75	4.4	2.72	3.0	14306.3
Nicaragua	800	48	5.0	5.00	3.3	134.7
Panamá	3205	69	5.9	4.37	4.2	400.7
Paraguay	1552	65	5.0	3.49	1.1	95.1
Perú	2333	73	3.3	2.24	2.1	1285.8
Rep. Dominicana	2052	55	2.5	2.48	0.7	117.0
Trinidad y Tabago	5584	72	4.0	3.68	...	...
Uruguay	5826	68	2.8	2.23	2.1	403.6
Venezuela	3082	61	3.0	1.44	2.6	1965.4
América Latina d/	3938	69	4.1	3.06	3.2	63244.3

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de "Compendio Mundial de la Educación 2003. Comparación de las Estadísticas de Educación en el Mundo", Montreal 2003, Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS).

^a Promedio simple de las tasas netas de matrícula escolar en los respectivos niveles.

^b Promedio anual 1999-2001 de gastos en pago de intereses de la deuda pública.

^c Las cifras están expresadas en millones de dólares de 1995.

^d Corresponde al promedio ponderado de los países.

La deuda pública o públicamente garantizada de los gobiernos de América Latina y el Caribe representaba en 2001 un 58% de la deuda externa de la región equivalente a 765 mil millones de dólares. Como puede observarse en el cuadro 10, la mayor carga proporcional de la deuda la enfrenta Nicaragua y, en menor medida, Ecuador, Honduras y Panamá.

Cuadro 10
EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA

(Como proporción del PIB y al 31 de diciembre de cada año)

	1991	1996	2001
Argentina	n.d.	35,7	53,7
Bolivia	43,7	40,3	41,2
Brasil	12,9	15,9	33,2
Chile	38,3	14,7	14,7
Colombia	15,0	14,9	43,3
Costa Rica	25,7	31,3	37,4
Ecuador	67,2	65,6	67,8
El Salvador	n.d.	56,0	35,6
Guatemala	19,9	13,8	17,9
Haití	n.d.	45,2	52,3
Honduras	81,0	82,2	57,7
México	37,4	30,1	23,2
Nicaragua	610,0	341,8	349,3
Panamá	60,8	79,9	82,2
Paraguay	8,2	9,7	27,1
Perú	60,9	45,1	46,7
Uruguay	n.d.	n.d.	36,8

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ILPES, Base de Datos. Las cifras corresponden a la deuda de los gobiernos centrales y, por tanto, no incluyen las deudas de las instituciones descentralizadas o de los bancos centrales. En general la deuda bruta con excepción de Brasil y Colombia que reportan la deuda neta. Véase fuente original para notas específicas.

Entre los países analizados sólo Ecuador tiene un gasto en intereses que supera largamente su gasto en educación, situación que no debe extrañar dado el bajo gasto del gobierno central y una exigua recaudación tributaria. El país ha mantenido por un largo período un alto endeudamiento externo y un crecimiento modesto del producto interno bruto que en los 90 alcanzó sólo un 1,9% como promedio anual. Los espacios para financiar gastos sociales en estas circunstancias han sido escasos. Ecuador, por otra parte, debe hacer esfuerzos importantes para cumplir las metas educativas que se han impuesto los gobiernos de la región. Panamá es el otro país con un alto desembolso en intereses, producto de altos niveles de endeudamiento que han ido subiendo en el tiempo. También este país tiene que hacer un esfuerzo significativo en educación.

Otros países con un alto gasto en intereses, superior al 3% del PIB, son Brasil (4%), Colombia (3,9%), Costa Rica (3,7%) y Argentina (3,5%), Nicaragua (3,3%) y México (3,1%). Los primeros cuatro países subieron significativamente su endeudamiento, como porcentaje del PIB, en los últimos años, lo que demuestra que la coyuntura macroeconómica de fines de la década de los 90 hizo insostenible la posibilidad de mantener los niveles previos de endeudamiento público como porcentaje del PIB. El caso de Nicaragua es especial en el sentido de que arrastra por un largo período un nivel de endeudamiento muy alto. Pero este es un país que está siendo considerado en la iniciativa de reducción de deuda denominada HIPC (por la sigla en inglés referida a países pobres fuertemente endeudados). México, por otra parte, paga intereses relativamente altos, lo que no deja de sorprender si se tiene en consideración que ha logrado reducir su nivel de deuda como proporción del producto en casi 15 puntos porcentuales en la última década, y ha elevado en forma importante sus exportaciones como proporción del producto.

Visto desde la perspectiva de la comparación entre servir la deuda e incrementar los gastos educacionales para la consecución de las metas al 2015, el cuadro es distinto. Si tomamos países cuyo servicio anual de la deuda supera el 3% del PIB, la relación es variable. Basado en estimaciones para el año 2000, mientras Argentina ocuparía un equivalente anual cercano al 9% del

pago anual de intereses de la deuda pública, Brasil requeriría ocupar algo más del 15%, Colombia en torno al 40%, Ecuador una proporción cercana al 30%, Nicaragua en torno al 180-190%, y Panamá entre el 7 y 8% (véase el cuadro 8). En general, la relación entre servicios de deuda y recursos adicionales requeridos para viabilizar las metas educativas es muy variable.

También varía entre países el peso de acreedores públicos vs. privados. Por ejemplo, en Argentina el 38% de la deuda es interna en manos de inversionistas privados o semi privados como los fondos de pensiones. En Brasil, Colombia y México la proporción de la deuda pública que es interna alcanza a 61, 50 y 60%, respectivamente. En Ecuador y Perú, en cambio, la proporción de la deuda pública en manos de extranjeros alcanza a un 77%. La situación, entonces, difiere entre países. También, aunque los datos al respecto son imperfectos, la proporción de la deuda que está en manos de organismos multilaterales o de agencias gubernamentales varía de un país a otro.

En torno a la propuesta de condonar o reconvertir intereses de deuda pública externa por educación

Al plantearse el canje de servicio de deuda por inversión educativa se invocan dos argumentos muy distintos, uno ético y otro práctico. El ético es que la educación ha sido globalmente reconocida como un derecho social inalienable del que todos los niños y jóvenes debieran gozar, porque a su vez es el medio para acceder a otros derechos inalienables (trabajo digno, ingresos justos, etc.). Desde esta perspectiva ética, los intereses involucrados en los servicios de deudas contraídas a tasas desproporcionadas respecto de las que hoy prevalecen en el sistema financiero, hace que muchos países deban sacrificar derechos sociales básicos (como el acceso universal a educación de calidad) para cumplir cabalmente sus compromisos financieros. Además, la evidencia del último lustro muestra que en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe se realizan, simultáneamente, esfuerzos fiscales y comerciales para servir la deuda, y esfuerzos para mantener en aumento el gasto educacional incluso en contextos económicos adversos, con drenaje negativo de flujos financieros. Esto debiera dejar claro que la región tiene un compromiso fuerte con la educación. Esta señal podría dar fuerza en negociaciones por condonación o reconversión de intereses de deuda a cambio de inversiones en el sector, dado que, de la misma manera que la restricción fiscal aparece como condición sine qua non para servir la deuda, obliga a abogar por fuentes alternativas de recursos para continuar la tendencia progresiva de la inversión pública en educación.

El argumento práctico es que para la viabilidad financiera en el largo plazo es fundamental el aporte de inversiones de alta rentabilidad social a la formación de recursos humanos. Esto permitiría aportar, en el largo plazo, saltos sostenidos en el valor agregado de las economías nacionales. Cuanto más capacitada la población de los países de la región para aportar a la competitividad del sector productivo, mayores son las opciones de superávit comercial y crecimiento económico en el mediano y largo plazo, lo que a su vez redundaría en mejores condiciones para sostener los compromisos financieros. Además, las altas tasas de retorno por años adicionales de educación hace que esta inversión sea muy rentable. En la medida en que se acuerde la reconversión de una parte del servicio de la deuda a inversiones educativas con alta rentabilidad social (como es avanzar en las metas propuestas), dicha rentabilidad debería traducirse en mejores condiciones internas para servir la deuda.³⁰

Hasta el momento las experiencias de canje de servicio de deuda por educación son muy pocas y de bajos montos monetarios. Sin embargo, por modestas que sean las sumas permiten destinarse a inversiones focalizadas cuyo impacto sería muy positivo, sobre todo en circunstancias en que la cooperación internacional para educación tiende a mermar en la región, y su incidencia sobre el total de la inversión educativa de los países es muy reducida. De cualquier forma, el canje

³⁰ Debe pensarse que el desarrollo de recursos humanos es condición imprescindible para la sustentabilidad del crecimiento, que a su vez es la mejor garantía para cumplir compromisos financieros en el largo plazo.

de deuda por inversión en educación es sólo un aporte complementario posible, pero no el centro de la solución de los problemas de financiamiento del sector.

Entre las iniciativas existentes que implican un mecanismo de condonación de deuda a cambio de inversiones sociales o de sustentabilidad ambiental, el más conocido es el de la iniciativa HIPC que empezó a operar en 1996, como esfuerzo realizado por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional para reducir la deuda externa de los países más pobres y endeudados del mundo. La iniciativa está abierta sólo a los países que califican para ayudas altamente asistenciales de la Asociación Internacional de Desarrollo (IDA en inglés) del Banco Mundial y para los Planes de Reducción de la Pobreza y Apoyo al Crecimiento del FMI. También han podido participar los países que tienen una situación deudora insostenible en el tiempo. En la región, los países que hasta ahora han hecho parte de esta iniciativa son Bolivia, Honduras y Nicaragua. El objetivo principal del proyecto es remover la deuda no sostenible de los países beneficiados en un lapso razonable, con el objeto de que estos puedan alcanzar una deuda sostenible en el tiempo y abandonar el ciclo permanente de renegociaciones de deuda.³¹ Se persigue que los recursos liberados se utilicen en programas para la reducción de la pobreza, y los países que se inscriben en esta iniciativa se comprometen a lograr y mantener la estabilidad macroeconómica y sustentabilidad fiscal, y a iniciar reformas que aseguren un buen gobierno, que estimulen el crecimiento y que permitan reducir la pobreza.

La conversión de deuda por educación es un camino posible pero limitado, y que requiere ser repensado. El descuento al que se transan algunos de los papeles de la deuda latinoamericana debería ser la base de todo esfuerzo adicional en esta materia. El desafío es cómo allegar esos recursos a educación. La primera vía es indirecta y supone abrir un poder comprador de papeles de deuda del país en cuestión que puede ser acompañado de venta de empresas u otros activos, si la decisión no es emitir deuda interna.³² Hay dos ahorros que se producen por esta vía que podrían incorporarse a un fondo para la educación en cada país que utilice este mecanismo. La primera fuente de ahorro es la diferencia entre el valor nominal de la deuda y el valor al que se le compra el documento al inversionista que originalmente lo adquirió en el mercado secundario. Este valor probablemente no se podría incorporar inmediatamente al fondo, habida cuenta de las restricciones presupuestarias que enfrentan en el corto plazo los gobiernos que compran los papeles. Un segundo ahorro eventual es aquel que proviene de la diferencia de tasas que podría lograrse entre la antigua deuda externa y la nueva deuda interna. La tasa de interés que se logre ahora deberá ser menos que la de años anteriores si se tiene en cuenta el momento actual de baja tasa de interés en todo el mundo. El flujo de ahorros que supone esta diferencia se podría incorporar inmediatamente al Fondo de Educación (FE).

En el caso que se optase por la venta de activos a cambio de deuda, tomando en cuenta las bajas e incluso negativas rentabilidades que muchos de estos aportan, el FE podría complementarse con los flujos de impuestos que pueden aportar los activos manejados privadamente. En este caso, además, dado que sería innecesario emitir deuda interna para recomprar la deuda externa adquirida en el mercado secundario, los ahorros por el pago de intereses se pueden agregar íntegramente al FE. Es importante que este Fondo tenga un diseño institucional que soporte las presiones de grupos interesados en capturar estos fondos. Lo ideal es que la asignación de los fondos se defina de modo de fortalecer las políticas que mejor contribuyan al logro de las metas educativas que se ha propuesto la región.

Una vía más directa de aporte a la educación ocurriría si se promueve un buen diseño institucional del Fondo. Si ello se logra se abrirían las puertas para que puedan contribuir a él diversas organizaciones de forma análoga a cómo contribuyen a la preservación del medio

³¹ Para más detalles véase FMI y Banco Mundial, 2003.

³² En países de bajo desarrollo del mercado financiero la posibilidad de emitir instrumentos de deuda interna que reemplacen la deuda externa puede no ser una posibilidad real.

ambiente. Las más exitosas son las que han comprado deuda para canjearle en un país determinado por una reserva ecológica ya establecida en el país receptor. Para hacer más efectivas estas donaciones, los gobiernos de la región podrían establecer incentivos tributarios a las empresas que recompren deuda en los mercados internacionales y depositen los recursos obtenidos en moneda local en el FE. Esta operación podría permitirse tanto para la compra de deuda pública como privada. Las empresas multinacionales que operen en la región podrían tener los incentivos suficientes para involucrarse en estas actividades, en la medida que les aporta a su imagen corporativa —que es hoy un elemento importante de competitividad de las firmas. También el incentivo tributario, siempre que se establezca adecuadamente, podría constituir un aliciente para las empresas nacionales. En la medida que el Fondo se administre con eficiencia y transparencia, puede tener un impacto importante en la ampliación de la cobertura y de la calidad de la educación.

Existen desde mediados de la década de los ochenta precedentes de conversión de deuda externa bilateral que involucran acreedores oficiales bilaterales. Estas operaciones transforman un pasivo en otro con diferentes características de desembolso. Tales operaciones suelen llamarse *swaps* (*Swap* deuda-inversión privada, *Swap* deuda-desarrollo y *Swap* deuda-naturaleza).³³ En América Latina existen experiencias de acuerdos bilaterales de reducción de deuda en el marco de *swaps* deuda-desarrollo, lo que “involucra a un gobierno acreedor que convierte su deuda, casi siempre con descuento, con el compromiso por parte del país deudor de que empleará el equivalente —o una fracción menor— en moneda local en un proyecto de desarrollo acordado previamente con el país acreedor”.³⁴ Una alternativa en este mecanismo es incorporar una ONG internacional que adquiere la deuda con descuento usando recursos propios, vendiendo la misma al país deudor a condición de que los importes en moneda local se empleen en un proyecto de desarrollo; otra alternativa es que una ONG del país deudor sea receptora de la transferencia y ejecutora del proyecto.

Entre los efectos positivos esperables de estos programas es que se convierte servicio de deuda y no capital (evitando posibles impactos inflacionarios); que se condiciona la transferencia a programas consensuados por países acreedores y deudores; que se garantiza una administración eficiente mediante la creación de fondos fiduciarios para mejorar la administración de los recursos liberados por la conversión de deuda (que agrupa representantes del gobierno acreedor, deudor, ONGs, y otros); y que brinda mayor impulso en el uso de la deuda bilateral.³⁵

Existen diversos acuerdos bilaterales de reducción de deuda ya realizados en América Latina. En Perú destacan el Nuevo Programa de Conversión de deuda externa de Perú frente a España en proyectos de reconstrucción de zonas afectadas por el terremoto de junio de 2001; el Fondo de Contravalor Perú-Francia para reforzar capacidades productivas agrícolas, promover actividades productivas en zonas rurales, reinsertar niños de la calle, desarrollar centros de salud y centros de formación rurales, y promover educación básica alimentaria; y el Fondo de Contravalor Perú-Suiza, que ha transferido 34 millones de dólares en proyectos que han beneficiado a casi tres millones de habitantes en la sierra rural del país en desarrollo de recursos naturales, infraestructura social, y pequeña y mediana empresa.

En Ecuador, a partir de 1995 se estableció un fondo —FOES— para manejar alrededor de 10 millones de dólares por concepto de reducción de deuda externa, producto de un acuerdo bilateral con Suiza. Costa Rica y España acordaron una condonación de 4.68 millones de dólares de deuda del primero al segundo país, destinados a proyectos medioambientales y manejados por el Fondo para el Programa Medioambiental de Costa Rica. La ya larga trayectoria costarricense en esta materia también le permitió reducir en 54 millones de dólares su deuda con Estados Unidos a fin de incrementar la superficie de Selva, y 12 millones de su deuda con Francia para proyectos de medio

³³ Basado en MECyT de Argentina, septiembre 2003.

³⁴ *Ibid.*, p. 11.

³⁵ *Ibid.*

ambiente. En El Salvador, y con la iniciativa del PNUD, está en proceso un programa de reconversión de deuda con España y Alemania, mientras en República Dominicana se ha implementado un programa de conversión de deuda con España para desarrollo de infraestructura. En Bolivia se han establecido acuerdos de conversión de deuda con España y con Alemania destinada a inversiones públicas, riego y a programas de inversión social. Argentina estableció el Fondo para las Américas, que administra 3 millones de dólares de condonación de intereses de deuda a Estados Unidos orientados al desarrollo sustentable.

Toda iniciativa en este campo requiere tener claros los criterios respecto de dónde invertir, con qué objetivo y cómo se evalúan los resultados, y explicitar estos criterios en los eventuales procesos de renegociación. Ante ello, habrá que tener claro dónde destinar recursos adicionales en función del impacto. Por otra parte debiera también plantearse un criterio distributivo, de carácter solidario, privilegiando como receptores de programas de condonación o conversión de deuda aquellos países que requieren mayores recursos, en relación a sus niveles de PIB, para lograr las metas propuestas.

Queda por ver qué estructura institucional sería adecuada para gerenciar recursos de conversión de servicios de deuda. Una opción que ha planteado el gobierno de Brasil es emular el modelo de combate al SIDA, con un consejo deliberativo internacional (con representantes de gobiernos de algunos países, organismos internacionales y representantes de la sociedad civil), al cual cabría someter los proyectos. Dentro de los países será necesario institucionalizar un mecanismo de puente entre autoridades públicas de educación, hacienda, finanzas y relaciones exteriores, manteniendo la responsabilidad sustantiva en autoridades de educación.

b) La cooperación internacional

Los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) constituyen la fuente del grueso de la cooperación bilateral para la educación (es decir flujos de fondos de país a país) en todo el mundo. El Development Assistance Committee (DAC, o Comité de Ayuda al Desarrollo) de la OCDE mantiene información sobre las contribuciones de sus países miembros, y de la asistencia multilateral proporcionado por la Comunidad Europea. Las bases de datos del DAC indican que los montos totales de esta fuente han fluctuado, a escala global, entre 300 millones y 450 millones de dólares por año durante el período 1997-2001. De éste total, los aportes bilaterales de sus países miembros han representado más de 80%. Los seis principales donantes, en términos absolutos, son Francia, Alemania, Japón, Holanda, el Reino Unido y los Estados Unidos, cuya contribución representa mas de tres cuartos del total de la cooperación bilateral a la educación. La Comunidad Europea también es uno de los principales donantes a la cooperación en educación. Los mayores porcentajes de ayuda a la educación son de Nueva Zelandia (33,3% de su aporte a la cooperación), Francia (24%), Estados Unidos (3,3%) y la Comunidad Europea (3,9%).³⁶

Respecto de la cooperación multilateral, los aportes monetarios de las organizaciones de cooperación internacional (OCIs) al desarrollo de los sistemas educativos de la región provienen, entre otros, de organismos financieros internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Agencia Japonesa de Ayuda Internacional y la AID de los Estados Unidos.

Las bases de datos mantenidas por el Comité de Asistencia para el Desarrollo (DAC en sus siglas en inglés) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Mundial (BIRF) y el Banco Interamericano de Desarrollo ha permitido estimar los flujos totales en forma bastante precisa. El cuadro siguiente muestra que la cooperación internacional total para la educación en América Latina y el Caribe creció a mas de dos mil millones de dólares en 1994, el

³⁶ Según datos del DAC.

año peak luego de Jomtiem, y una proporción significativa del total de la cooperación internacional se ha dirigido a la educación básica.³⁷

Cuadro 11

APORTE DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL A LA EDUCACIÓN EN AMÉRICA LATINA

OCDE Comité de Asistencia para el Desarrollo a/					Banco Mundial b/		Banco Interamer. de Desarrollo c/		Cooperación Internacional		
Año	Total	Bilateral	Multila- teral d/	Monto para Ed. Básica	Total	Monto para Ed. Básica	Total	Monto para Ed. Básica	Todas las Fuentes Total Básica	Básica como % del total	
1990	315,5	189,7	125,8	66,0	60,6	36,3	16,2	0,0	392,3	102,3	26%
1991	221,0	176,2	44,8	24,0	534,2	223,8	60,8	57,2	816,0	305,0	37%
1992	197,1	196,9	0,2	17,5	405,9	300,9	110,1	37,6	713,1	356,0	50%
1993	162,5	105,0	57,5	24,9	479,7	212,2	207,3	49,1	849,5	286,2	34%
1994	268,6	122,3	146,3	21,5	918,9	746,2	948,6	406,3	2136,1	1174,0	55%
1995	194,5	106,2	88,3	61,1	1058,2	293,0	123,8	52,0	1376,5	406,1	30%
1996	183,3	158,1	25,2	60,5	474,0	113,9	268,7	40,0	926,0	214,4	23%
1997	300,7	300,6	0,1	74,5	76,3	22,9	473,3	67,1	850,3	164,5	19%
1998	336,7	233,0	103,7	69,0	957,8	249,9	309,5	297,2	1604,0	616,1	38%
1999	433,0	343,2	89,8	180,3	461,8	172,2	316,3	263,8	1211,1	616,3	51%
2000	355,0	336,3	18,7	118,3	62,8	34,6	244,3	81,6	662,1	234,5	35%
2001	370,5	264,4	105,9	124,7	529,1	115,4	687,7	90,9	1587,3	331,0	21%
2002	560,4	N.D.	N.D.	209,7	560,4	211,5	118,8	85,9	1239,6	507,1	41%

a/ Fuente: Dirección de Cooperación para el Desarrollo, Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE, con ayuda del depto. de estadísticas.

b/ Fuente: Banco Mundial, Dirección de Desarrollo de Recursos Humanos, con ayuda del depto. de estadísticas del Banco Mundial.

c/ Fuente: Departamento de Recursos Humanos, Banco Interamericano de Desarrollo

d/ Fuente: El Fondo Europeo de Desarrollo es la organización multilateral para la cooperación internacional de la Comunidad Europea y está incluida en las estadísticas del CAD.

Aunque estos montos son considerables en términos absolutos, representan solo una parte pequeña del gasto total en educación de los países beneficiarios, tomando en cuenta los gastos públicos y privados en esos países. En uno de los países más pobres el monto alcanza hasta 6% del gasto total en educación, pero para la región total representa entre 2% y 3% del gasto total en educación. Sin embargo, dado que los fondos nacionales se dedican principalmente al pago de sueldos y otros gastos recurrentes, la cooperación ofrece casi la única fuente de recursos para innovaciones y actividades dedicados al mejoramiento de la educación.

La probabilidad de aumentar en el mediano plazo la contribución de la cooperación internacional —bilateral y multilateral— es baja porque en el concierto mundial, la región muestra una menor importancia relativa como objetivo de dicha cooperación. Es considerada como una región medianamente desarrollada, a pesar de la gran heterogeneidad en los niveles educativos alcanzados por la población de los países en la región y de ser la región más inequitativa del mundo.

En el concierto mundial, la cooperación multilateral es la que mayor posibilidades ofrece para apoyar la superación de las brechas y desafíos educativos en la región. Es realizada principalmente por los dos grandes bancos que operan en la región, a saber, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Entre 1990 y 2002 la suma del aporte de ambos Bancos a inversiones en educación en la región oscilaron entre 300 y 1.800 millones de dólares al año e indican que los flujos de fondos de estos dos grandes bancos han variado anualmente en forma significativa.

El Banco Mundial ha sido co-auspiciador de la Conferencia de Jomtiem y de Dakar (1990 y 2000 respectivamente), y ha asumido los desafíos de la Declaración del Milenio. La estrategia del

³⁷ McMeekin, R, 2004

Banco se ha centrado en la obtención de resultados en la educación básica y en la educación para mujeres, poniendo énfasis en la calidad y los logros educativos. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) financia proyectos del sector de educación con el fin de promover una mejor integración de las actividades educativas dentro de la estrategia del desarrollo nacional de los países miembros.

Diversas organizaciones dentro del sistema de Naciones Unidas contribuyen al desarrollo de la educación y han adaptado sus estrategias para avanzar en las Metas del Milenio y de EPT. Entre ellas destaca: UNESCO, UNICEF, UNFPA, PNUD, UNHCR, UNRWA.

UNESCO es la única organización en el sistema de Naciones Unidas cuyo ámbito de competencia propio es la educación, por lo que está asumiendo crecientes tareas de liderazgo y coordinación en la cooperación multilateral. En su condición de organismo de cooperación técnica e intelectual, los recursos presupuestarios de la UNESCO son menores que los de otros organismos de cooperación financiera, lo que dificulta sus tareas de liderazgo y coordinación de iniciativas donde concurren distintas agencias del sistema.

Dos áreas sustantivas son claves respecto del rol de UNESCO, dadas sus ventajas comparativas en ambas. La primera se relaciona con la producción de información actualizada y confiable sobre la educación, para dar seguimiento al cumplimiento de las metas de EPT y las Metas del Milenio, y que es asumida por el Instituto de Estadísticas de UNESCO. La otra área prioritaria es en el monitoreo y apoyo a la calidad educativa en los países de la región, donde la UNESCO tiene un rol clave.

El plan estratégico de UNICEF para el mediano plazo (2002-2005) establece cinco prioridades, dos de las cuales se relacionan con EPT: la educación de niñas y el desarrollo de la temprana infancia. UNHCR ha puesto el tema de los niños refugiados y desplazados que no son considerados por las agencias educativas. La preocupación por la educación de los niños refugiados y desplazados debe ser compartida dentro del sistema de Naciones Unidas. La OIT, por su parte, ha puesto en el tapete el tema del trabajo infantil como obstáculo al logro de las metas de EPT.

En la región existen otras instancias de cooperación al desarrollo del sector educación, entre las que destacan la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y la Organización de Estados Americanos —responsable del seguimiento de la Cumbre de las Américas; el Convenio Andrés Bello (CAB) que coopera a través de su Secretaría Ejecutiva; Mercosur que agrupa a los países del cono sur; el CARICOM, en el área del Caribe, y la Coordinación Educativa Cultural Centroamericana (CECC).

Debido a los menores resultados alcanzados en educación respecto a los esperados en los diversos planes de acción con cooperación internacional que se han implementado en los últimos 40 años, existe creciente reconocimiento por parte de los diversos actores que se requiere evaluar y modificar las estructuras tradicionales de cooperación. El monitoreo de los procesos tampoco ha sido suficientemente sistemático para que los planes sucesivos se beneficien de los resultados obtenidos.

Las OCIs multilaterales que buscan promover mejoras en el campo de la educación, son también en algunos casos grandes bancos multilaterales. Como tales, su función es prestar dinero y dicha necesidad tiende a generar “presión para realizar préstamos”. Incluso metas (financieras) elogiadas como mantener un flujo neto positivo de recursos desde los bancos hacia sus prestatarios producen el efecto de privilegiar las grandes operaciones de préstamos, fáciles de montar y procesar. Con frecuencia, esta filosofía influye sobre el tamaño del proyecto y su modalidad de ejecución (el uso de unidades de ejecución del proyecto). También explica la renuencia por parte de los bancos para involucrarse en actividades participativas y de pequeña escala.

Debido a que cada OCI representa sólo una parte del esfuerzo total de cooperación internacional en el país beneficiario, ninguna recibe claro reconocimiento por el éxito de dichos

esfuerzos o asume una clara responsabilidad por su fracaso.³⁸ Esto tiene por resultado lo que los economistas han llamado problemas de un bien común, ante los cuales nadie es plenamente responsable por el resultado de actividades. Si todos los donantes múltiples buscan optimizar el éxito de sus propios proyectos en lugar de privilegiar el bienestar del sistema de educación del país beneficiario, el impacto global que la cooperación internacional tenga en la labor educativa nacional será inferior a lo que podría haber sido. La idea de coordinar la ayuda dirigida a la educación ha sido sugerida en diferentes ocasiones, pero la literatura económica de años recientes ha dejado claro que los costos de transacción asociados con la coordinación exceden el valor de los beneficios que ésta pueda traer a cualquier donante individual. Una solución al problema de la fragmentación sugiere nombrar un “Donante Principal” o un “Donante Principal del Sector” que asuma responsabilidad por los resultados de las actividades de cooperación internacional. Lo óptimo sería que los propios países se hagan responsables por la ayuda que reciben, que ha ocurrido en países como Botswana.

Las OCIs prefieren operar bajo la modalidad de proyectos al momento de otorgar un préstamo o donación ya que éstos pueden ser “tasados” al igual que una inversión, fácilmente monitoreados durante su ejecución y evaluados una vez finalizados. Los proyectos permiten identificar claramente el destino que se le dará a los recursos proporcionados por la cooperación internacional y facilitan la identificación de quienes serán responsables por su ejecución. También permiten identificar fácilmente qué OCIs serán responsables por qué actividades con el objeto de asignar el debido reconocimiento y garantizar una “estrategia de salida” de manera que las OCIs puedan dar término a una iniciativa específica. Adicionalmente los proyectos facilitan la aplicación de estrictos controles sobre ciertas actividades como, por ejemplo, las adquisiciones y permiten la creación de unidades especializadas de ejecución diseñadas para acelerar su realización. Sin embargo, el financiamiento en base a proyectos no fortalece la capacidad de un país para administrar las iniciativas de mejoramiento de sus propios sectores, no permite entregar a funcionarios locales competencias y experiencia, ni integrar las actividades asociadas con los proyectos a las operaciones regulares de los ministerios de educación. Adicionalmente promueve la práctica de sustracción de personal local (*poaching*) para trabajar en enclaves de elite dedicadas a la ejecución de proyectos.

Para emprender cambios importantes en la relación entre países donantes y socios, a fin de optimizar el impacto de los flujos financieros y técnicos, es recomendable considerar las siguientes sugerencias:

- Para ser sostenibles los esfuerzos deben estar enmarcados en la realidad del país socio. El enfoque “one size fits all” no arrojará los resultados esperados.
- Se requiere un cambio de actitud por parte de los países donantes y OCIs desde la imposición vertical hacia una relación más horizontal y de socios (*partnership*).
- Para ser efectiva la cooperación, ésta debe respetar las prioridades del país socio en la medida que sean compatibles con las metas y políticas internacionales. No debiera insistirse en entregar asistencia técnica a través de proyectos que no están integrados en los planes de desarrollo de los países socios.
- La relación donante-socio debe ser construida sobre una base predecible, en la que el compromiso del país socio es tan importante como la asistencia externa del donante. Se requiere desarrollar relaciones de socio que contengan mecanismos de mutua rendición de cuentas.

³⁸ Brautigam, D. (2000) *Aid Dependence and Governance*. Stockholm: Almqvist & Wicksell International; Knack, S. & Rahman, A. (2003) “Donor Fragmentation and Bureaucratic Quality in Aid Recipients”. Paper presentado en la conferencia de 2003 de la International Society for New Institutional Economics. Disponible: www.isnie.org/isnie2003.htm.

c) Mayor uso de la filantropía internacional

Paralelamente los gobiernos de la región pueden incentivar a los gobiernos de los países desarrollados a otorgar incentivos tributarios a las empresas, personas u organizaciones que estén dispuestas a donar recursos por vía filantrópica. Entre los países de la OCDE existe una práctica extendida de donaciones filantrópicas. Sólo en Estados Unidos se estima que el año 2003 las personas donaron alrededor de 250 mil millones de dólares a distintas iniciativas; y sólo en la educación pública primaria y secundaria se estima que se han gastado en los últimos años promedios anuales cercanos a los 30 mil millones de dólares provenientes de donaciones. Algunos de estos recursos llegan a América Latina o el Caribe a través de organizaciones filantrópicas que financian proyectos específicos en la región, pero son una proporción ínfima de esos recursos.

La obtención de una proporción mayor de aquellos puede ser un objetivo diplomático de los países latinoamericanos y del Caribe. La región podría realizar un esfuerzo mancomunado para aumentar su participación en estos recursos a fin de cumplir las metas educativas. Hay aquí un espacio amplio de negociación con los gobiernos de los países desarrollados sobre aspectos que pueden ser de interés mutuo, pues una región más educada puede elevar su nivel de vida y reducir las desigualdades, aumentar su gobernabilidad, aportar más al comercio y, por tanto, al intercambio con países industrializados.

Para estos efectos se podría intentar lograr que las instituciones y personas de los países industrializados puedan donar directamente a proyectos educativos orientados a satisfacer las metas que se ha propuesto la región en la dimensión de educación. El propósito de la región debería orientarse a que se autorizaran beneficios tributarios equivalentes o superiores a los que obtienen las donaciones a la educación en esos países.

La implementación de esta política supone la creación de una institucionalidad apropiada que ofrezca garantías de que los recursos obtenidos de esta forma serán canalizados al cumplimiento de las metas educativas que se ha propuesto la región. Es importante que esta institución otorgue garantías respecto del uso pertinente de los fondos para apoyar a los países más pobres de la región o que padecen mayores brechas de logros y recursos respecto de las metas acordadas.

Se pueden establecer sistemas de “*matching funds*” que permiten distinguir el compromiso efectivo de los países con los distintos proyectos. La institución a cargo emitiría la documentación necesaria para que el donante del país desarrollado obtenga los beneficios tributarios establecidos en la ley. El financiamiento de esta oficina debiera ser aportado por los gobiernos de la región y debería constar de equipos especializados en donaciones y asignación de fondos. Puede ser ventajoso que la oficina tenga algún grado de centralización de modo que se establezcan prioridades al interior de la región. En este sentido, es una oportunidad para que se produzca algún grado de apoyo al interior de la región desde los países más avanzados a los más rezagados en relación a las metas y recursos educativos. Cabe recordar que hay una correlación relativamente alta entre déficit en metas educativas y nivel de ingreso per cápita de los países deficitarios.

III. La gestión

A. Por qué y para qué evaluar la gestión

La gestión en educación sólo tiene sentido si impacta favorablemente el aprendizaje y la progresión de los educandos. Se entiende por dicha gestión la organización y administración de recursos para alcanzar los objetivos de una política educacional determinada. Este es un proceso que abarca desde la definición de la política hasta la evaluación de los resultados del quehacer en la unidad educativa.

Para alcanzar las Metas del Milenio, de Educación para Todos —EPT— y el desarrollo del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe —PRELAC— es necesario profundizar en los aspectos críticos de las reformas realizadas y modernizar la gestión de la educación en la región, mejorar la asignación del gasto público y de los recursos de cooperación internacional, y redefinir la composición del uso de los recursos. El solo incremento de la inversión no garantiza mejoras en calidad, equidad y eficiencia de la educación. Para esto último hace falta una gestión sustentada en una información suficiente, válida y confiable que permita tomar decisiones adecuadas.

Ya en la propuesta que CEPAL-UNESCO sometiera a los gobiernos de la región hace más de una década (CEPAL-UNESCO, 1992) se señalaba la necesidad de superar el relativo aislamiento del sistema de educación para responder a los requerimientos de la modernidad, y se sugería dar atención a cuatro dimensiones instrumentales: una gestión institucional responsable; profesionalización

y protagonismo de los educadores, compromiso financiero de la sociedad con la educación, la capacitación y el esfuerzo científico tecnológico, y cooperación regional e internacional. Posteriormente, en MINEDLAC VII³⁹ los ministros comprometieron mejorar la capacidad de gestión: mayor protagonismo de la comunidad educativa local y un papel más estratégico de la administración central. Lo anterior se recoge también en el PRELAC (La Habana, Cuba, Noviembre de 2002) comprometiéndose los Ministros de Educación a prestar especial atención a cinco focos estratégicos, entre ellos, la gestión de los sistemas educativos: la gestión institucional de los ministerios de educación y la descentralización; la responsabilidad social por los resultados de la educación, la gestión de la escuela y los docentes.

La “empresa” educativa es de gran volumen, tanto por la cantidad de alumnos que atiende como por el número de familias involucradas, la cantidad de personal que ocupa, la diversidad de instituciones de educación que la conforman, y el monto de recursos físicos, materiales y financieros utilizados. Lo anterior, unido a las expectativas que la sociedad tiene de la educación, exigen al sistema educacional una gestión eficiente y efectiva. Para apreciar su magnitud basta con señalar que en la región alrededor de 110 millones son niños entre 5 y 14 años de edad —que en la mayoría de los países corresponde a las edades de cursar primaria y/o secundaria baja— y alrededor de 50 millones son jóvenes entre 15 y 19 años de edad, que corresponde, en la mayoría de los casos a las edades de cursar secundaria baja y/o alta.⁴⁰ Dentro de la región la heterogeneidad de los perfiles demográficos entre países plantea demandas muy diversas a los sistemas educativos. En 22 de cerca de 30 países para los cuales hay información disponible, más del 30% de la población total forma parte del grupo en edad de asistir a la escuela primaria y secundaria, y en algunos países —Guatemala, Haití, Nicaragua, Honduras y Belize— la proporción de la población en edad escolar se aproxima al 40%.

Ante semejante demanda, los recursos asignados a educación resultan insuficientes si se aspira a alcanzar en el curso de la próxima década logros significativos que impliquen mayor igualdad de oportunidades y una sociedad con adecuada dotación de recursos humanos y con ciudadanos responsables y participativos en el desarrollo. Los esfuerzos realizados durante las últimas dos décadas —las reformas sistémicas, los programas de mejoramiento, los proyectos de inversión y las diversas actividades de fortalecimiento de la calidad— no han mostrado hasta el momento todos los efectos positivos esperados en mejoramiento de la calidad, equidad y eficiencia, habida cuenta de los recursos y esfuerzos invertidos y de los compromisos adoptados en la Conferencia de Educación para Todos realizada en Jomtien en 1990 y ratificada en Dakar en 2000. Enfrentamos una inflexión que requiere idear nuevos paradigmas.

Con base en lo concertado en el PRELAC,⁴¹ en los apartados siguientes se analiza la gestión de la educación en la siguiente secuencia: i) los cambios de institucionalidad orientados a modernizar, flexibilizar y descentralizar el sistema, y que apuntan a que la institución educativa —formal y no formal— cumpla sus propósitos de calidad, equidad y eficiencia en los aprendizajes de todos; ii) la responsabilidad social por los resultados en la educación; iii) la situación de la unidad básica educativa —la escuela— como eje central del proceso educativo; y iv) la gestión desde la perspectiva de los docentes, como actores centrales del proceso de enseñanza-aprendizaje en la institución educativa. Estos cuatro tópicos sirven para evaluar la gestión de la educación en función de los resultados de aprendizaje en la región, y apreciar un balance de líneas exitosas y caminos frustrados, de los cuales se extraen lecciones que permiten hacer propuestas. Para evaluar la gestión hay que ver cómo se asume en la región la responsabilidad social por la educación. Esto requiere de

³⁹ Recomendación de la Séptima Reunión de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe (MINEDLAC VII) Kingston, Jamaica, 13-17 de mayo de 1996) En Boletín 40 del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe (UNESCO-OREALC, 1996).

⁴⁰ Panorama Educativo de las Américas, UNESCO-OREALC, 2002.

⁴¹ Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe. PRELAC. Modelo de Acompañamiento —apoyo, monitoreo y evaluación— del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe. Declaración de la Habana. UNESCO (noviembre de 2002).

los gobiernos la voluntad para generar condiciones y mecanismos de participación de la población en todos los niveles del sistema.

A mejor gestión, más probabilidades de atraer financiamiento adicional. Para diversificar fuentes/actores de financiamiento, hace falta mostrar una dinámica virtuosa en que los recursos financieros adicionales producirían mayor y mejor impacto de la educación en la sociedad.

B. La gestión institucional al servicio del aprendizaje

La literatura reciente plantea que, con niveles de inversión unitaria comparables, hay países que hacen ‘algo’ de manera distinta al gestionar sus procesos educativos, que genera mejores resultados (Winkler, 1997 citado por Delannoy, 1998). Ejemplo claro de ello lo provee la comparación de las pruebas TIMSS realizada por Ludger Woßmann entre 260.000 estudiantes de 39 países, que llega a la conclusión de que “las amplias diferencias internacionales en los logros de los estudiantes en las pruebas de logro cognitivo no se pueden explicar sólo por las diferencias en los recursos de las escuelas sino que son causados principalmente por las diferencias en las instituciones de los sistemas educativos.” Dicho estudio agrega que “los efectos positivos en el logro de los alumnos surgen de los exámenes centralizados y de los mecanismos de control, de la autonomía de las escuelas en el personal y en los procesos de decisión, de la influencia de los docentes individuales en los métodos de enseñanza, de los límites de la influencia de los sindicatos docentes en el ámbito del currículo, del escrutinio de los logros de los alumnos y de la competencia de las escuelas privadas” (Woßmann, 2001).

1. Problemas estructurales de la gestión institucional

En la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe el sistema de educación se encuentra fuertemente centralizado. Incluso en países donde se han hecho grandes esfuerzos por desconcentrar la autoridad a través de la creación de unidades regionales o provinciales de asistencia administrativa, el control sobre decisiones fundamentales —incluyendo la distribución de recursos— sigue estrechamente controlado por el nivel central. En teoría, la administración centralizada puede facilitar la ejecución de programas y proyectos al servicio del aprendizaje efectivo si establece fluidos mecanismos de participación. Pero en la práctica, el centralismo ha producido un mayor distanciamiento de los principales actores que pueden gatillar cambios en los procesos educativos. Es necesario, pues, modernizar los modelos de gestión vigentes en la región, en un marco de organización flexible y abierta, capaz de gestionar y de conducir el cambio de un sistema complejo en épocas de turbulencia y transformación acelerada en las formas y los contenidos del conocimiento.

Otro obstáculo para avanzar hacia políticas de Estado en educación, de horizonte estratégico, con continuidad y ajustes progresivos, es la alta rotación en los puestos que asumen las decisiones políticas y de planificación observada en el sector. En América Latina y el Caribe la duración del mandato de un ministro de educación es considerablemente menor que la de otros ministros. En algunos países latinoamericanos el promedio es entre uno y dos años. Estos frecuentes cambios de liderazgo producen confusión y discontinuidad respecto de metas y prioridades. Un nuevo ministro desea imponer su propio “sello” en la educación de un país, decisión que a menudo involucra la adopción de ideas e ideologías que el personal de planta, y quizás el mismo cuerpo docente, pueden considerar ajenas o que requieren más tiempo en asimilar que lo que dura la nueva autoridad. Además, conlleva en muchos casos cambios en los puestos intermedios.

Otro factor que puede incidir negativamente en la calidad de la gestión institucional son los exiguos salarios de los empleados de planta en la mayoría de los ministerios de educación en la región. Es imposible atraer a los profesionales más capaces a carreras que ofrecen baja remuneración o escasas oportunidades de superación. En general los cambios en los sistemas de

educación se caracterizan por la lentitud en asumirlos. Los esfuerzos orientados a modernizar el Estado, o la “reingeniería” de la administración pública, rara vez han tenido efecto en los ministerios de educación y se les percibe como uno de los sectores gubernamentales más refractarios al cambio. Muchos observadores han destacado que —por contraste a la situación de la agricultura, la medicina, la industria o la ingeniería— los métodos y tecnologías pedagógicas no han cambiado sustancialmente desde que la enseñanza pública comenzara a difundirse en el siglo XIX.

2. Uso oportuno de recursos y de tiempos

Los gastos corrientes representan casi la totalidad de los recursos del sector educacional. En los países de la OCDE el peso promedio de estos gastos es del 92% del presupuesto, similar a Perú, Chile y Uruguay, y algo más bajo del 95% que gastan Argentina, Brasil y México (Aguerrondo, 2003). Esto significa que, en términos generales, los países cuentan con un 5% al 10% del presupuesto para gastos de capital, entre los cuales el gran insumo es el costo de la infraestructura escolar, incluyendo instalaciones y equipamiento básico.⁴²

La infraestructura educativa tiene un tiempo de vida largo (de varias décadas) pero es estática, mientras la población se desplaza en ese lapso provocando desequilibrios que redundan en la coexistencia de regiones con oferta subutilizada, y con necesidades de infraestructura no cubiertas en otras. Habitualmente, las zonas de mayor sobreoferta son las rurales donde la población ha migrado, y los centros de las ciudades, sobre todo cuando estas áreas se transforman en no residenciales.

Lo anterior tiene diversas implicancias. Una es el cálculo de la inversión de los préstamos internacionales. El procedimiento que suele aplicarse para asignar la inversión en proyectos de infraestructura considera la unidad educativa, desconectada de lo que acontece en su entorno. La ineficiencia de este enfoque ha sido evidenciada por un modelo desarrollado por la División de Desarrollo Social de la CEPAL⁴³ que considera que los costos de inversión y también los de acceso son consecuencia directa de la localización de las escuelas. Es importante tener en cuenta estos aspectos y la conveniencia de integrarlos a las discusiones sobre la necesidad de mayor eficiencia en la gestión de la educación. En la distribución de la oferta de infraestructura también se debiera prestar atención a identificar la cantidad adecuada de escuelas para una población dada, según su distribución territorial y etárea.

En el marco de los procesos de optimización de la gestión, las decisiones en esta materia deben planificarse en varios niveles. Por un lado, el ámbito de las administraciones centrales es fundamental, porque se requiere de mecanismos de microplanificación —mapa escolar y/o carta escolar— que dé cuenta de los flujos históricos y pueda prever el crecimiento —localizado— de la población. Existe adicionalmente espacio para decisiones en otros niveles, dado que el cómo y el quién construye las escuelas abre la participación regional y hasta local. Existen experiencias interesantes que muestran que descentralizar recursos hacia las escuelas para la construcción o mantenimiento edilicio conlleva una serie de efectos positivos,⁴⁴ aunque requiere la reorganización de las estructuras centrales a fin de que sean capaces de gestionar administrativamente estos nuevos procedimientos y, sobre todo, que se incluyan mecanismos específicos de rendición de cuentas

⁴² Se refiere a los costos de edificio (construcción, mantenimiento y servicios,) y su equipamiento básico, (mesas, sillas). Los laboratorios, libros y facilidades informáticas se consideran recursos de aprendizaje y no se tratan aquí.

⁴³ CEPAL, Seminario Localización de Infraestructura Educativa. Santiago de Chile, noviembre 2001.

⁴⁴ El Plan Social Educativo de Argentina (1993-1999) llevó adelante una estrategia para terminar con las escuelas rancho, construcciones pobres en áreas rurales que no podían ser erradicadas, entre otras razones, porque el modelo tradicional de construir escuelas a través de licitaciones públicas invitando a empresas constructoras de las grandes ciudades subía considerablemente los costos. La modalidad de girar el dinero a la escuela o de que la construcción se decidiera e hiciera a nivel local permitió bajar un 30% del costo por metro cuadrado. (Cf. Ministerio de Cultura y Educación (1999). En el Estado de Minas Gerais en Brasil, el traspaso de recursos para reparaciones y obras menores significó un ahorro de hasta seis veces el monto gastado cuando el sistema era centralizado (entre 1991 y 1996).

exigibles a quienes reciben estas nuevas responsabilidades. Ambas cosas suponen un proceso progresivo y planificado de aprendizaje institucional.

A pesar de que los recursos materiales —y su gestión— tienen indudable importancia en la combinación entre calidad y eficiencia en la educación, son temas poco debatidos y carecen de información pertinente y criterios racionales de asignación. Aspecto relevante a tomar en cuenta es la incidencia del tamaño del grupo escolar —la cantidad de alumnos por aula— en los costos del servicio educativo y el tiempo —diario y anual— de aprendizaje que se ofrece en cada nivel educativo. La propuesta pedagógica vigente contiene supuestos subyacentes que no se cuestionan, y se ignora en gran medida que ello determina, por ejemplo, lo relativo a los edificios escolares —espacios educativos— y su equipamiento básico.

Los especialistas concuerdan en que se deben sostener grupos escolares de hasta 25 alumnos por aula durante el nivel inicial, el primer ciclo de la educación primaria (aproximadamente hasta el tercer grado) y en la educación especial destinada a niños con discapacidad. Esto deja un amplio margen para grupos más grandes en la gran mayoría del trayecto educativo, lo que seguramente podrá tener implicancias significativas sobre los costos del servicio.

Así como la investigación educativa se pronuncia contra el mito del tamaño del aula, también ha demostrado que el tiempo de exposición al aprendizaje tiene relación directa con los logros de los alumnos. Esto se relaciona con la cantidad de días lectivos del año escolar y con la duración en horas de la jornada diaria. En la región existen intentos por modificar la jornada escolar llevando las escuelas a jornada completa.⁴⁵ Tal salto implica altos costos financieros en infraestructura, pues gran parte de los edificios escolares concentran como mínimo dos turnos para dos grupos distintos de niños.

Otro aspecto a considerar en la mayor eficiencia del sistema educativo es el calendario escolar pues es excesivamente corto en meses y días de clase, e interrumpe por un lapso demasiado prolongado la secuencia del aprendizaje durante vacaciones interanuales. Hay investigaciones que concluyen que es poco oportuno que los estudiantes tengan al menos 80 días corridos de vacaciones de verano (que pueden llegar a 105 o más) además de 14 días corridos de vacaciones de invierno. Con este esquema es imposible superar los 180 días efectivos de clase. La solución que se da en otros contextos geográficos, y que permite llegar hasta 195 días de clase, es ampliar el año escolar y dosificarlo con periodos de vacaciones semanales que pueden coincidir con festividades religiosas, conmemoraciones patrias o cambios estacionales. La experiencia de muchos países que utilizan este criterio muestra que se ganan días de clase y se hace menos discontinuo el tiempo de aprendizaje.

Aplicar un nuevo calendario escolar no resuelve la cuestión de fondo, a saber, la cantidad de horas efectivas y su aprovechamiento real. Mientras las escuelas privadas aumentan su número de horas de clase efectivas, las escuelas públicas las reducen a fin de utilizarlas para las necesarias tareas de asistencia social, que reducen la capacidad real de centrarse en lo esencial, el proceso de aprendizaje. Otra opción es aplicar un calendario diferenciado según zonas del país como los ha hecho, por ejemplo, Ecuador.

Otro rubro relativo a la eficiencia del gasto en educación es el del costo de los servicios (agua, luz, gas, teléfono, conectividad a Internet, y otros) y del mantenimiento edilicio. Estos aspectos no están generalmente dentro de las prioridades contempladas en la asignación presupuestaria, ya que el porcentaje implicado no es importante si se mira la totalidad del presupuesto del sector. El problema es que, al asumirlos como rubros residuales, cuya atención suele postergarse en aras de otras prioridades fijadas para la inversión, se soslaya la importancia de un ambiente adecuado en la calidad de la oferta y la disposición de los educandos. Al otorgarle

⁴⁵ El país que ha avanzado más en éste tema es Chile que inició hace ya más de un lustro su programa de jornada completa para todas las escuelas.

prioridad en la asignación de gastos a este aspecto de alta relevancia en el impacto sobre las condiciones de aprendizaje, se incurre en ineficiencias que podrían evitarse.

3. La descentralización y sus resultados en el aprendizaje

La propuesta CEPAL/UNESCO (1992) destacaba que un sistema educacional es capaz de funcionar como una maquinaria ágil, flexible y aceptable. Que no ocurra así en la práctica, y que se tienda a aparatos rígidos, de reacciones lentas y refractarios a las demandas y desafíos externos, se debe a diversos factores. Entre ellos destaca la excesiva centralización del sistema. La propuesta CEPAL/UNESCO sugirió una estrategia en el plano institucional para “reorganizar la gestión educativa orientada, por una parte a descentralizar y dar mayor autonomía a las escuelas y otros centros educacionales y por otra, a integrarlos en un marco común de objetivos tácticos, ya que esta es la única forma que la educación podrá contribuir a fortalecer la cohesión de sociedades crecientemente segmentadas”. Una verdadera descentralización significa, en este marco: autonomía, sentido de proyecto, identidad institucional e iniciativa y capacidad de gestión radicadas dentro de los propios centros educacionales. La propuesta agregaba que la coordinación del sistema educativo debe asegurarse mediante un régimen mínimo, pero eficaz, de regulaciones de carácter público, no burocráticas y, en lo posible, ejercidas por intermedio de instancias locales y regionales.

Durante las dos últimas décadas, América Latina ha sido el epicentro de reformas de descentralización educativa (Di Gropello y Cominetti, 1998; Winkler, 1999), con experiencias que varían en su grado de desconcentración efectiva. Tres preguntas merecen considerarse al respecto: i) ¿Qué modelo de descentralización de la educación ha sido adoptado en América Latina?, ii) ¿Cuál ha sido el impacto de la descentralización de la educación en los resultados de la enseñanza en la región? y iii) ¿Por qué razón la descentralización de la educación aún no muestra el progreso en eficiencia y logros académicos de la magnitud anticipada? (Donald Winkler, 2003).

a) Las formas de descentralización

La descentralización educativa determina la transferencia al nivel local, o de la escuela, de decisiones y recursos que afectan la gestión y calidad del servicio. Una clara definición de descentralización educativa debe incluir tres elementos: i) la forma que adopta la descentralización, ii) el nivel de gobierno al cual se le transfiere el poder de tomar decisiones y iii) las áreas específicas de toma de decisiones que son transferidas (financieras, pedagógicas y/o gestión administrativa incluyendo personal).

La descentralización educativa puede combinar distintos niveles con diversas funciones. De una parte, la principal responsabilidad por el financiamiento y la entrega de la educación se transfiere directo a la escuela, o bien a un nivel subnacional del Estado que a su vez puede entonces optar por desconcentrar aún más o por delegar sus poderes (por ejemplo, una autoridad municipal puede asumir nuevas responsabilidades relacionadas con la entrega de la educación, o bien puede optar por delegar parte de esas responsabilidades al nivel de la escuela). De otra parte, la descentralización puede transferir al gobierno subnacional el derecho, aunque no la obligación, de ayudar a financiar y proveer la educación. En algunos países, las municipalidades contribuyen en forma importante a construir escuelas y a su mantenimiento, pese a no tener la obligación legal de hacerlo.

Un estudio sobre toma de decisiones en educación que la OCDE llevó a cabo con la participación de sus países miembros, revela que algunas funciones educativas se encuentran descentralizadas aún estando insertas en sistemas centralizados, mientras que otras se encuentran centralizadas pese a estar insertas en sistemas descentralizados. Por ejemplo, las escuelas toman la mayoría de las decisiones sobre cómo organizar la instrucción, incluso en sistemas centralizados. Por otra parte, el gobierno central y los ministerios toman la mayoría de las decisiones sobre el contenido del currículo común, incluso en sistemas descentralizados.

Determinar si un sistema de educación es centralizado, desconcentrado o descentralizado dependerá en términos generales de dos áreas de toma de decisiones que son particularmente importantes. La primera se refiere al nivel de gobierno que fija los salarios, recluta, evalúa y promueve a los maestros, dado que en la mayoría de los países el salario pagado a los maestros presenta el 90% del gasto recurrente y que los maestros son, por excelencia, los actores educacionales centrales. La segunda se refiere al grado de control que los Ministerios de Educación del gobierno central ejercen sobre el flujo de recursos que reciben los gobiernos subnacionales, lo que determina los presupuestos locales de educación y sobre sus decisiones de gasto. Importa también identificar el grado de autonomía de la escuela distinguiendo entre autonomía financiera, administrativa y pedagógica.

Cinco países —Argentina, Brasil, Colombia, México y Perú— han transferido importantes responsabilidades educativas a los gobiernos regionales. Pocos países en América Latina han optado por municipalizar su educación. Las excepciones son Chile, Brasil, y, en un grado menor, Colombia. Cada país ha adoptado un modelo algo diferente. Varios países, entre los que se incluye El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua y Brasil —y algunos gobiernos regionales dentro de estos países— han optado por delegar sus responsabilidades de financiamiento a comités escolares locales (Donald Winkler, 2003).

b) Los impactos de la descentralización en el aprendizaje

En principio la descentralización debiera llevar a un mejoramiento de los resultados de la enseñanza incrementando las innovaciones, la participación de los padres en la educación de sus hijos y la rendición de cuentas (accountability) tanto hacia los “clientes” (padres o familias) como hacia los niveles superiores de los Ministerios de Educación. En la práctica, algunos de estos impactos no llegan a ocurrir.

Se han realizado muy pocas evaluaciones rigurosas sobre el impacto de la descentralización en el aprendizaje y, por las razones anteriormente expuestas, sus resultados han sido por regla general ambiguos. Una evaluación de las escuelas EDUCO de El Salvador revela que —manteniendo otros factores controlados— el logro cognitivo en estas escuelas no supera el de las escuelas públicas tradicionales (Jimenez y Sawada, 1998). Sin embargo, otra evaluación realizada en las escuelas autónomas de Nicaragua, concluye que las escuelas que aplicaron el modelo autónomo medido en función del grado de poder manifestado en la toma de decisiones exhibieron niveles más altos de logros académicos (King y Ozler, 1998). Adicionalmente, un estudio de las reformas de descentralización en Brasil muestra que la creación de consejos escolares y la transferencia directa de recursos a las escuelas tiene por resultado una menor tasa de rezago, aunque en algunos Estados no se advierte una relación estadísticamente importante con los logros cognitivos de los estudiantes (Paes de Barros y Silva Pinto de Mendoca, 1998). Asimismo, la selección de un director de escuela por parte del consejo escolar se asoció positivamente con logros cognitivos. Un cuarto estudio, esta vez conducido en Argentina, revela que la descentralización hacia las provincias trae aparejado puntajes más altos en las pruebas habitualmente administradas a los estudiantes, especialmente en aquellas provincias que no presentan déficit fiscal (Galiani y Schardrosky, 2002).

Lo anterior muestra la necesidad e importancia de sistematizar las experiencias de descentralización realizadas en la región y su impacto en los resultados del aprendizaje para extraer lecciones que ayuden a mejorar su efectividad. Es considerablemente más fácil medir los impactos de la descentralización en los resultados intermedios, tales como la participación de los padres en la escuela, el ausentismo de los maestros, el ausentismo de los estudiantes y los indicadores de asignación de recursos, que hacerlo sobre el aprendizaje. Por ejemplo, en El Salvador las escuelas EDUCO, asistidas por el estricto monitoreo ejercido por la comunidad, y considerando sanciones de claudicación de contrato a los maestros cuyo ausentismo superara el promedio observado en las escuelas tradicionales, registraron menos días de ausentismo entre su personal docente.

Adicionalmente, se constató que la probabilidad que los padres involucrados en el programa EDUCO participaran en actividades cotidianas del aula era tres veces mayor en estas escuelas que en las escuelas tradicionales. También se comprobó que la probabilidad que los maestros visitaran las familias de sus estudiantes para indagar acerca de la inasistencia de algún alumno era mucho mayor en las escuelas EDUCO que en las escuelas públicas tradicionales. En Brasil, la creación de consejos escolares y la transferencia directa de recursos a las escuelas se asoció con una mejor tasa de asistencia de estudiantes. La información casuística de otros países revela que la descentralización al nivel de escuelas suele intensificar la participación de los padres en actividades de la escuela y reduce el ausentismo tanto de estudiantes como de maestros (Uemura, 1999).

La descentralización abre un espacio potencial de innovación a los gobiernos subnacionales o a las escuelas. Dicha innovación puede aplicarse al proceso de adquisición de bienes, al mecanismo de transferencia de dinero hacia las escuelas y/o gobiernos, a estrategias para incentivar el buen desempeño, al procedimiento para nombrar directores, a los mecanismos de participación de los padres en las escuelas, y otros. Se cuenta con bastante información empírica, dentro y fuera de la región, que muestra que tales innovaciones ocurren en entornos descentralizados. Con todo, las innovaciones y sus efectos virtuosos parecen todavía lejos del óptimo en la mayoría de los países, lo que se explica por cuatro factores, a saber: i) atención y apoyo inadecuado de los Ministerios de Educación, ii) redes no aptas o insuficientes para difundir las innovaciones exitosas y iii) incapacidad para extender las innovaciones que han tenido éxito, y iv) discontinuidad administrativa por cambios de gobierno o ministro.

Si la innovación es uno de los beneficios potenciales de la descentralización educativa, los Ministerios de Educación deberían formular políticas y programas diseñados para estimularlas, premiarlas y diseminarlas. Varios ministerios han adoptado políticas que facilitan el otorgamiento de subvenciones para apoyar proyectos educativos en los establecimientos de educación (Proyectos Educativos Institucionales, o PEI). Estas políticas —que suelen tener un carácter temporal— debieran contar con mayor horizonte en el tiempo; y tendrían que acompañarse de asistencia técnica a las escuelas con el fin de estimular la creación de nuevos enfoques para resolver sus problemas.

Por otra parte los Ministerios de Educación, los sindicatos docentes y otros actores debieran difundir las innovaciones exitosas en curso, recurriendo para ello a sus redes profesionales. Pese al éxito de una red como el Consejo Nacional de Secretarios de Estado de Educación (CONSED) de Brasil, por regla general los Ministerios de Educación de América Latina no se muestran interesados en estimular las innovaciones o en difundir sus resultados. Mientras en países de la OCDE se cuenta con el concurso de asociaciones profesionales que desempeñan un papel vital en el desarrollo de redes —consejos escolares, directores de escuelas, funcionarios de finanzas, entre otras—, en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe son demasiado débiles o insuficientes. Para fortalecer este aspecto, OREALC /UNESCO-Santiago ha creado la Red Regional de Innovaciones Educativas —INNOVEMOS— que se concibe como un espacio interactivo y foro permanente de reflexión, producción, intercambio y difusión de conocimiento y prácticas acerca de las innovaciones y el cambio educativo.

Finalmente, hay muchos ejemplos de programas piloto, exitosos y bien evaluados, que involucran a escuelas autónomas y aplican pedagogías interactivas, y que nunca han sido estudiados, o aplicados en otros contextos. En algunos casos estos programas tienen un costo demasiado alto para ser expandidos, pero en otros no son replicados o aplicados a mayor escala por razones políticas o por las restricciones de la burocracia del sistema.

4. Políticas de asignación de recursos y equidad

La provisión equitativa de una educación de calidad es el sello de excelencia de la educación de un país. No es, pues, de extrañar que casi todas las grandes reformas educativas de las últimas 4 a 5 décadas, tanto en los países industrializados como en desarrollo, hayan incluido entre sus metas

la provisión de una educación de calidad para todos los estudiantes en todos los niveles de educación (Errol Miller, 2003).

Las políticas y modalidades adoptadas para asignar los recursos en educación influye en los resultados esperados de calidad con equidad en el aprendizaje. Los recursos pueden ser asignados como subsidios a la oferta, o bien como vouchers destinados a atender la demanda por educación. En ambos casos es preciso considerar cuántos de estos recursos llegan efectivamente a la escuela y si las diferencias entre el costo promedio por alumno estimado para la asignación de recursos en el sistema educativo y el gasto real por alumno en la escuela es significativo. Mientras mayor sea la diferencia, a favor o en contra respecto al gasto real por alumno, según sean las características y localización de las escuelas, menor es la probabilidad de alcanzar la calidad de la educación con equidad y eficiencia en el sistema.

Por tanto, al definir políticas de asignación de recursos con equidad es preciso identificar con claridad a quien se está financiando realmente, y cuál es la magnitud de recursos que quedan en el nivel intermedio de administración para financiar las burocracias. Es preciso concebir un sistema de auditoría fiscal en esta materia capaz de entregar información de “accountability”.

Por otra parte, todos los países debieran identificar a sus poblaciones en edad escolar que actualmente no reciben los beneficios que se esperan de los sistemas de educación. A nivel global, estas poblaciones no sólo incluyen a niños y adolescentes que forman parte de la pobreza estructural. También son parte de estos grupos los refugiados de naciones en crisis; los oriundos de países y de zonas que han experimentado desastres naturales de grandes proporciones; los que sufren de alguna discapacidad; y los provenientes de hogares donde los padres sufren y/ o mueren de VIH / SIDA, malaria y otras enfermedades crónicas.

Actualmente los niños que se encuentran en riesgo de no completar la educación primaria son aquellos cuyos padres no pueden enviarlos a la escuela en forma regular, no pueden mantenerlos siempre en buen estado de salud o bien alimentados, no logran proporcionarles los insumos de aprendizaje necesarios y tampoco consiguen proporcionar a las escuelas de sus niños los recursos necesarios para garantizar un buen funcionamiento. Con frecuencia, estos niños asisten a escuelas en comunidades urbanas desfavorecidas y en zonas rurales remotas, donde los establecimientos se encuentran pobremente equipados y supervisados, los maestros no cuentan con una capacitación adecuada y el entorno de aprendizaje resulta muy precario y desactualizado.

Para asegurar la equidad se ha adoptado como estrategia dirigir recursos y esfuerzos a escuelas de bajo rendimiento que atienden principalmente a poblaciones desfavorecidas. En la región los programas que responden a esta línea han partido de enfoques diversos y asumido distintas formas. Entre ellos, tal vez el más conocido es la Escuela Nueva, que se inició en Colombia y luego se replicó en países de la región. Otra iniciativa de origen colombiano ha sido la de proporcionar vouchers a los estudiantes de escasos recursos con el fin de permitirles asistir a escuelas secundarias privadas, operadas por grupos religiosos. El proyecto P-900 desarrollado en Chile a partir de 1990, focalizó recursos en las escuelas que se ubicaron en el 10% más bajo de rendimiento en Lectura y Matemáticas observado en las pruebas sistemáticas de medición de calidad del aprendizaje (si bien las escuelas rurales más pobres no fueron incluidas en estas pruebas). El programa compensatorio que fue diseñado para estas escuelas incluía la provisión de libros de texto, bibliotecas de aula, auxiliares docentes y capacitación docente. El experimento comenzó con 900 escuelas y diez años más tarde contaba con prácticamente 2.500 escuelas. Los resultados de las pruebas muestran un sustancial mejoramiento en el nivel de logros de sus estudiantes. (Schiefelbein y Schiefelbein 2003 y Carnoy 2002).⁴⁶

⁴⁶ Sin embargo, se han destacado varios problemas que sería importante mencionar (Wolf, Schiefelbein y otros, 2002): un tercio de las escuelas no mejoró los puntajes obtenidos; al parecer, el mejoramiento de las escuelas tiene un límite más allá del cual no se evidencia progreso; y desde 1996 estas escuelas no han mostrado mejoramientos.

Schiefelbein y Schiefelbein (2003) y Carnoy (2002) han identificado otros ensayos exitosos destinados a abordar directamente el problema del bajo rendimiento de las escuelas o el magro desempeño de los estudiantes provenientes de familias de escasos recursos.⁴⁷ Los resultados de muchas de estas intervenciones aún necesitan ser consolidados y documentados. Sin embargo, no parece prematuro afirmar que varias de estas iniciativas se perfilan como auspiciosas, y eventualmente podrían mejorar la calidad en los grupos de menores logros y tener impacto positivo sobre la equidad.

De las lecciones aprendidas a partir de estas experiencias se desprenden criterios sobre cómo y en qué gastar los recursos adicionales para que surtan mayor impacto en los grupos más postergados.⁴⁸ En primer lugar, es necesario tener muy claro el objetivo a alcanzar con éste tipo de políticas, tanto en términos de grupo-objetivo como de impacto estimado ex-ante. En segundo lugar, no basta con incrementar los recursos, sino que también es necesario cambiar la estructura institucional y los incentivos a los profesores y escuelas. En tercer lugar, se deben utilizar todos los recursos disponibles, particularmente los padres, los mismos estudiantes y la comunidad. En cuarto lugar, es importante considerar que los programas focalizados diseñados a nivel central son útiles cuando se intenta llegar a una población relativamente homogénea de estudiantes que comparten el mismo tipo de problemas, pero no permiten establecer diferencias entre niños o establecimientos que enfrentan distintos tipos de problemas o desventajas relativas.⁴⁹ En quinto lugar, las prioridades más importantes deben ser mejorar la calidad de los profesores y generar incentivos para que los mejores profesores se mantengan ejerciendo en las escuelas de bajos rendimientos. Además, se debe entregar a los docentes diferentes alternativas metodológicas y asistencia técnica continua. En sexto lugar, es importante implementar sistemas de evaluación periódicos y sistemáticos que permitan tener feedback de las distintas estrategias utilizadas, de forma de ir corrigiéndolas y mejorándolas.

Un factor decisivo es el fortalecimiento de la capacidad de gestión de los establecimientos rezagados (CEPAL/UNESCO, 1992), para lo cual el Estado debe estar en condiciones de prestarles apoyo técnico y respaldarlos durante el proceso en que las escuelas conciben y ponen en marcha su proyecto educativo. El propósito es fomentar en cada escuela, especialmente en las que al inicio del proceso exhiben mayor rezago y menor dotación de medios, la capacidad para desarrollar proyectos autónomos de mejoramiento de su calidad, en base a su propia experiencia y necesidades.

Por último, el debate actual muestra una disyuntiva con claras implicancias para el rol de la gestión sistémica en la promoción costo-efectividad y costo-eficacia de mayor equidad educativa. Por un lado se plantea la focalización de recursos en programas específicos para grupos mas vulnerables; mientras por otro lado se afirma que es necesario revisar en forma transversal las políticas educativas y de asignación de los recursos para integrar la dimensión de equidad con la de calidad en todo el sistema educativo. Probablemente el óptimo radica en la combinación de ambos criterios.

5. Información y conocimiento para mejorar la gestión

Tal como lo plantearon CEPAL/UNESCO en 1992 (op. cit.), para asegurar el óptimo funcionamiento interno y externo de un sistema educativo descentralizado se requieren mecanismos eficaces de información y evaluación del rendimiento escolar y docente. Sobre el particular ha

⁴⁷ El Programa Noreste de Educación en Brasil (Harbison y Hanusek 1992); El Plan Social de Argentina orientado a escuelas rurales y a estudiantes secundarios de bajos recursos, parecen haber tenido un impacto positivo en el resultado escolar (Carnoy 2002); el Programa de Aprendizaje Acelerado de Brasil, parece ser eficiente en términos del mejoramiento de la enseñanza (Schiefelbein, Swope y otros, 1999 y Oliveira 1998); el Proyecto Educo de El Salvador. Ministerio de Educación (1996); el Programa Integral de Mejoramiento de la Educación Primaria de Uruguay diseñado para mejorar el desempeño de alumnos de tercer y sexto grado y dirigido a estudiantes en situación de riesgo, han mostrado importantes avances (ANEP 1998 y Filgueira y Martínez 2001). Experiencia de clases de aceleración en Brasil.

⁴⁸ Véase González, Mizala y Romaguera, 2002.

⁴⁹ En este sentido, es importante la participación de los establecimientos en la implementación de estas políticas cuando la población de estudiantes es heterogénea.

habido avances en la región, pero es urgente mejorar la base común de información sobre educación. Optimizar la información estadística implica, entre otros aspectos, construir capacidad estadística en los propios países. Si lo que realmente importa —en el espíritu de la Metas del Milenio y de las metas de EPT— es el aprendizaje de habilidades básicas para desempeñarse en la vida, entonces los datos sobre acceso a la educación no son suficientes. Se requiere información confiable de cuantos jóvenes se encuentran excluidos de la educación, lo que incluye a quienes nunca tuvieron acceso como aquellos que no terminaron por diversas razones. Los datos sobre acceso (*enrolment rates*) debieran ser complementados con datos de término de la educación (*completion rates*). Esta última información no está disponible para muchos países, lo que impide establecer comparaciones y evaluar avances en estos propósitos.

Uno de los temas fundamentales es la evaluación de los logros educativos y sobre el cual existen aún lagunas en el conocimiento. El asunto es clave porque no es suficiente que los jóvenes terminen los años de educación formal sino que hayan adquirido las habilidades para desempeñarse como trabajadores, ciudadanos o miembros de una familia. Se evalúa en definitiva, la calidad de la educación y, por tanto, si la inversión en educación tiene impacto en la sociedad. Se necesita desarrollar nuevos indicadores para evaluar los logros educativos y determinar donde se requiere realizar reformas. Cabe destacar que se han desarrollado algunas iniciativas sobre este tema.⁵⁰

Para promover el uso adecuado de información oportuna, cuyo objeto sea mejorar la gestión del sistema en sus distintos niveles, es necesario que cada país disponga de suficiente capacidad para realizar estadísticas, evaluaciones e investigaciones educacionales; y que tenga acceso a un acervo de investigaciones sobre el respectivo sistema escolar que permita orientar cambios e intervenciones. No se puede gestionar con eficiencia sobre una realidad que no se conoce. Al respecto, la región enfrenta escasez de información y conocimiento sobre aspectos centrales que inciden en decisiones de gestión. Muchos países desconocen la cantidad de docentes reales que tienen, sus estadísticas de matrícula son solo aproximadas, y no existe una sistematización de procedimientos y una recopilación normativa. Temas decisivos que inciden en la calidad y pertinencia del servicio sólo se tratan en reuniones informales y raramente se abordan en círculos de discusión con uso de información cabal y oportuna. Mientras la información sea ocasional y poco consolidada, la calidad de la gestión se lesiona porque no hay acceso a diagnósticos acabados de los aspectos críticos de la educación, ni evaluación fundamentada de las necesidades, ni conocimientos adecuados para elaborar estrategias de largo plazo (Carlos Muñoz Izquierdo, 2003). Un problema adicional es el uso de la información y el conocimiento, como ésta se presenta y difunde.

Estas limitaciones han tenido que ser subsanadas, en cierta medida, por las universidades, las organizaciones no gubernamentales y las agencias que proporcionan ayuda externa a los gobiernos de la región. Por otro lado, algunos organismos no gubernamentales han desempeñado en éste terreno algunas funciones de elevada importancia estratégica. Cabe mencionar, entre otros, el Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE), institución creada en Santiago de Chile en 1964 que fundó y coordina la Red Latinoamericana de Información y Documentación Educacional (REDUC); el Programa para la Reforma Educativa en América Latina (PREAL), organismo de más reciente creación que también tiene su sede en Santiago de Chile y administra otro banco de datos sobre investigaciones educacionales; el Centro de Estudios Educativos (CEE), institución fundada en 1963 en la ciudad de México, que edita la Revista Latinoamericana de Estudios Educativos; la Fundación Carlos Chagas (de Sao Paulo, Brasil), que publica los “Cadernos

⁵⁰ Por ejemplo: El proyecto “Unesco-Unicef monitoring learning achievement”. Unesco también ha apoyado evaluaciones cualitativas de este tipo en diversas regiones. En LAC existe el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) coordinado por UNESCO/OREALC.

de Pesquisa” y el Centro de Reflexión Pedagógica y Experimentación (CERPE) establecido en Caracas, Venezuela.⁵¹

En los países, las universidades han mantenido su rol histórico de la investigación; pero la estrechez crónica de recursos para tales actividades ha mermado el alcance. En compensación, las organizaciones no gubernamentales, con el apoyo financiero de diversas agencias internacionales públicas y privadas, han venido adquiriendo una mayor capacidad para realizar investigaciones en este campo. Por otra parte, el conocimiento relevante respecto de resultados de investigación y de “mejores prácticas” tiene insuficiente circulación y uso en los países de la región. Los esfuerzos tendientes a difundir la información generada por actividades de investigación tales como la “Red Latinoamericana de Información y Documentación en Educación (REDUC), representan pasos en la dirección deseada. Actividades como la red INNOVEMOS de OREALC/UNESCO-Santiago —que distribuye información sobre innovaciones exitosas en los campos de desarrollo profesional e institucional, procesos de enseñanza y aprendizaje y equidad y diversidad entre otros— representa un avance en la diseminación de información útil.⁵² La reciente publicación del libro “Buenas Prácticas”, Programa para la Revitalización de la Educación en América Latina (PREAL, De Andraca, 2003)⁵³ constituye otro ejemplo práctico de una iniciativa de difusión de información sobre “qué produce resultados”, basada en las experiencias de los países latinoamericanos.

Por último, la producción y difusión de información y conocimientos es hoy técnicamente viable y de costos decrecientes, gracias a los avances en tecnologías de información y comunicación, sobre todo Internet. No requiere grandes inversiones ni excesiva capacitación para poner a disposición de toda la gama de planificadores, gestores y ejecutores del sistema educacional dicho acceso.

6. Capacidad para administrar la cooperación internacional

Hay múltiples factores que ejercen influencia en todos los aspectos del desarrollo nacional y que afectan la capacidad para administrar la cooperación internacional. Ejemplo de ello son los conflictos civiles, las crisis económicas, la corrupción o la inestabilidad políticas, o las dificultades de administración del Estado. En el siguiente análisis sólo se consideran problemas que existen al interior del sector educativo y que ya han sido reseñados como problemas estructurales y susceptibles de cambio y mejoramiento.

Es deseable que los países beneficiarios de cooperación internacional asuman responsabilidad por sus propios programas con el fin de formular estrategias y establecer prioridades respecto a cómo optimizar la contribución de esta ayuda a sus necesidades y objetivos. Unos pocos países en América Latina y en otras regiones del mundo en desarrollo cuentan con sistemas para administrar la cooperación internacional que reciben. Debido a que las iniciativas de cooperación con organizaciones multilaterales suelen involucrar préstamos y deudas así como compromisos de pago de costos de contrapartida, este rol es adoptado naturalmente por el sector ministerial responsable por las finanzas (posiblemente asociado con un ministerio de planificación). Debido a restricciones en los ingresos públicos en general, como por las frecuentes crisis económicas, los países de la región han tenido problemas presupuestarios que obstaculizan el cumplimiento de sus obligaciones de pagar sus aportes a los proyectos de cooperación internacional, denominados “fondos de contrapartida”. Cuando eso ocurre, las Organizaciones de Cooperación Internacional (OCIs) no pueden continuar con los desembolsos de los fondos del proyecto y la actividad se paraliza. En algunos casos, eso resulta en la cancelación completa del proyecto.

⁵¹ También son importantes las aportaciones de los organismos internacionales y de las agencias que proporcionan ayuda externa como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial a través de préstamos, o en forma de cooperación no reembolsable, como lo hace la OEI, la OEA, la UNESCO y la CEPAL, entre otros.

⁵² Véase página web www.unesco.cl

⁵³ De Andraca, A. M. (Org.) (2003) Buenas Prácticas para mejorar la educación en América Latina. Santiago y Washington: PREAL.

Además se necesita es que los Ministerios de Educación nacionales supervisen la cooperación internacional en sus propios países, para que las actividades de cooperación internacional se ejecuten con la colaboración de entidades permanentes del ministerio y a través de ellas. Con esto se lograría que la atención, los recursos y la experiencia de las OCIs contribuyan al mejoramiento de la capacidad administrativa de los funcionarios de planta.

Como se ha señalado, las OCIs pueden promover un proceso que permita a los países hacerse cargo de sus propios programas de cooperación internacional, ayudando a identificar al donante principal de un sector que opere tanto con otras entidades internacionales como con las autoridades nacionales en el desarrollo de programas coherentes y eficientes. Esto fijaría las responsabilidades en OCIs específicas e incentivaría la preocupación por los resultados a largo plazo.

Dadas las grandes diferencias entre países en capacidad de gestión de la educación, las OCIs deberán hacer esfuerzos especiales para ayudar a los países más desaventajados a fortalecer su capacidad administrativa. Esto implicaría orientar iniciativas —en consulta con autoridades tanto del sector educativo como de los ministerios responsables por las finanzas y servicios públicos— a reestructurar la administración de los sistemas nacionales de educación. Además, las OCIs deben incorporar en los proyectos componentes que fortalecieran la capacidad administrativa del sector educativo en los países beneficiarios. Estos, deberían ser específicamente diseñados para crear capacidades administrativas de largo plazo, necesarias para la eficiente ejecución de programas de inversión, sean estos financiados a través de iniciativas de cooperación internacional o por medio de presupuestos nacionales.

C. Responsabilidad social por la educación

En América Latina y el Caribe, la forma como se consolidaron los sistemas de instrucción pública presentan rigideces que dificultan un rol más protagónico de la sociedad civil en el ejercicio de la función educativa. Si bien estos desafíos se mencionan en el debate sobre reformas del sistema educacional en los países de la región, hasta ahora dichas reformas no han avanzado mucho en definir claramente la asignación de responsabilidades frente a la administración del aparato educativo.

Por lo mismo, es necesario que desde la política pública se promueva la responsabilidad social por la educación por parte de un amplio conjunto de actores. Esto implica a los padres y la comunidad educativa, las universidades en la investigación educativa y la formación de docentes, los ministerios de hacienda o finanzas y los parlamentos en la definición de leyes, normas y presupuestos para educación, los docentes y sus sindicatos, y en especial, los propios ministerios de educación.

Con frecuencia, las reformas gubernamentales intentan crear espacios que permitan a los ciudadanos expresar sus opiniones en forma más decisiva y directa. En distintos estamentos institucionales se han creado mecanismos para dar cabida a la voz de la ciudadanía, tanto por vocación democrática como por la necesidad de contar con mecanismos de retroalimentación en las políticas. Incluso se han abierto espacios para la elaboración participativa de presupuestos en niveles descentralizados donde ello es posible. Pero la situación analizada en los apartados siguientes indica que los esfuerzos y mecanismos estratégicos promovidos por los Estados deberán ser mayores o más efectivos para que se produzca una verdadera responsabilidad social por los resultados en la educación. Ello se logrará en la medida que cada actor o institución social involucrada en la educación reconozca su responsabilidad y nivel de participación en los resultados alcanzados, busque la mejor forma de perfeccionar su acción en bien de la educación de la sociedad, y ello sea considerado en las decisiones de política educativa y en la escuela.

1. Participación de los padres y la comunidad educativa

La participación de la comunidad juega un papel muy especial en la educación, ya que los propios padres tienen un papel y un interés trascendentales en la educación de sus hijos. Existe información acumulada sobre los impactos que tiene sobre el proceso de enseñanza-aprendizaje contar con una comunidad de padres y familias involucrada en la educación de los alumnos.⁵⁴ Sin embargo, lo habitual es que los profesores y directivos de las escuelas no sepan cómo o no desean llegar a los padres y familiares. A veces las escuelas imponen barreras a la participación de las familias porque consideran que éstas no están capacitadas, porque requiere dedicación adicional y porque resisten ser evaluadas por la comunidad. Por su parte, las familias carecen de tiempo, de hábito o capacidad para involucrarse por propia iniciativa u otras limitantes relacionadas con la “cultura de la participación”. Para que se dé la participación se requiere información, formación y empoderamiento. En sectores de más altos ingresos, donde las familias pagan por servicios educativos privados, éstas se sienten más autorizadas para exigir información respecto del aprendizaje de los educandos o de las condiciones de infraestructura y equipamiento escolares. Pero lo habitual en el sistema es que los directivos y docentes no faciliten las herramientas para ser evaluados y juzgados por las familias o la comunidad.

Uno de los beneficios potenciales de la descentralización es aumentar la demanda popular por la enseñanza y por la calidad de la enseñanza, fenómeno que convierte a los padres en “consumidores” mejor informados y más elocuentes críticos de la instrucción impartida a sus hijos. Además, cuanto más se involucren los padres en la educación de los hijos, más se desarrolla el clima educacional de los hogares, lo que claramente redundará en mejores logros y aprendizajes de los niños y adolescentes en la escuela. Pero para materializar este beneficio se requiere que los padres dispongan de un espacio para expresar sus demandas en forma efectiva, informarse respecto del funcionamiento de la escuela, tener espacios de exigibilidad frente a las deficiencias de los establecimientos donde estudian sus hijos (ambiente escolar problemático, ausentismo de los maestros, y otros), ser consultados respecto a temas importantes y cambios en la escuela, y contar con herramientas para apoyar a los hijos en el rendimiento escolar. Para todo ello se requiere adoptar mecanismos, programas y acciones diseñadas para atraerlos a la escuela..

2. El concepto y aplicación de rendición de cuentas (*accountability*)

Una mayor autonomía de la escuela reconoce la importancia de la rendición de cuentas (*accountability*), cuyo objeto es entregar información que permita a la comunidad, a la autoridad y a la sociedad en general saber si el establecimiento está cumpliendo con las metas y funciones acordadas. El sistema de rendición de cuentas se asocia al mejoramiento en el desempeño de los alumnos no sólo porque faculta a actores extra-escuela —desde padres hasta instancias centrales de planificación y evaluación— para exigir una oferta pertinente y de calidad, sino porque también introduce en la escuela rutinas de compromiso y monitoreo, que imponen mayor sentido de responsabilidad por el funcionamiento y los resultados.

Un compromiso con la rendición de cuentas requiere incentivos. En general, las remuneraciones o la promoción de los maestros no están condicionadas a su desempeño en la sala de clase, precisamente porque este desempeño no es evaluado ni monitoreado. Es importante ligar la rendición de cuentas a sistemas meritocráticos de premios y sanciones al personal docente y a los

⁵⁴ Hay estudios de investigación internacionales, y de América Latina en particular, que muestran claramente la importancia del rol que desempeñan los padres y el hogar en el aprendizaje de sus hijos (Cueto y Secada, 2004; García Aracil y Winkler, 2004). Los padres son quienes deciden la edad de ingreso de sus hijos al sistema educativo, determinan cómo usa el niño su tiempo libre en el hogar (incluyendo el hacer tareas escolares) y asignan el porcentaje del presupuesto familiar que se destinará a la educación. A su vez, cada una de estas variables tiene un efecto importante sobre cuánto aprende el niño y sobre sus opciones de progresión oportuna dentro del ciclo educativo.

directivos de las escuelas. En este sentido, la rendición de cuenta y los incentivos son dos caras de la misma moneda. Mientras la rendición de cuentas sea transparente, objetiva y brinde espacio para la reflexión conjunta de los actores, no tiene porqué ser resistida.

Hay razones que explican la falta de rendición de cuentas, incluso en los sistemas más descentralizados. Una es la falta de voz del usuario —los padres y alumnos—, incluso en sistemas descentralizados. La voz de los padres exigiendo más o mejor educación puede ser extremadamente débil comparada con la voz del contratista a la espera de grandes proyectos de infraestructura, la del sindicato docente demandando salarios más altos, o la de los empresarios que resisten alzas impositivas. Si bien la delegación hacia escuelas autónomas resuelve el problema de “falta de voz” —al menos en cuanto a algunas decisiones se refiere— una gran parte de las decisiones sigue confinada a las esferas superiores del Estado.

Una segunda razón es la escasa información que poseen los padres —y en muchos casos, los planificadores de políticas— sobre aspectos financieros, el gasto y los resultados de la labor pedagógica de sus escuelas. Incluso en los países industrializados los padres suelen no conocer la verdadera efectividad —el valor agregado— de las escuelas en sus hijos. Este problema se agrava en los países en desarrollo donde los padres ni siquiera acceden a la información más básica acerca de sus escuelas. La falta de información hace mucho más difícil que los padres puedan hacerse escuchar mediante argumentos fundamentados.

La ausencia de información —por ejemplo, acerca del rendimiento relativo de las escuelas— también contribuye a la complacencia entre los padres, especialmente entre aquellos con bajo nivel de educación, y reduce la capacidad de los planificadores para implementar innovaciones. Mientras que en la actualidad los países de América Latina y el Caribe han adoptado, con distintos niveles de desarrollo, pruebas nacionales para medir los logros académicos de sus estudiantes, y de esa forma monitorear las tendencias nacionales o regionales, sólo países de mayores ingresos como Chile y Uruguay someten anualmente a todas sus escuelas a pruebas y elaboran informes sobre su rendimiento. No existen aún sistemas nacionales que incorporen pruebas que midan el valor agregado que permitan identificar aquellas escuelas más exitosas en términos de resultados pedagógicos (donde factores como la formación del estudiante estén controlados).⁵⁵

3. Responsabilidad de los ministerios de educación por los resultados alcanzados en educación

Los ministerios de educación de los países tienen la responsabilidad social de asegurar que el sector y el sistema educativo logre los objetivos de la educación con eficiencia, calidad y equidad y por ello, y deben rendir cuenta a la sociedad. Una manera es fortaleciendo los sistemas de evaluación de la calidad y la difusión de sus resultados, en alianza con los medios de comunicación. Los sistemas de evaluación pueden cumplir dos funciones. (Carlos Muñoz Izquierdo, 2004). La primera, de índole principalmente administrativa, se orienta a la toma de decisiones relacionadas con el funcionamiento normal del sistema escolar. Aporta los datos que son necesarios, por ejemplo, para seleccionar a quienes son admitidos como alumnos, docentes o administrativos en determinado establecimiento escolar; o la que se requiere para asignar adecuadamente los incentivos destinados a reconocer el buen desempeño del personal docente que labora en una institución determinada; o la relacionada con la acreditación de algún ciclo escolar; o bien, la que está destinada a dar a conocer a los posibles clientes de un establecimiento escolar la posición en la cual se encuentra ese establecimiento —desde el punto de vista de la calidad de la educación impartida— en relación con todos los que se encuentran en condiciones semejantes al mismo.

⁵⁵ Por largos años el tema de rendición de cuentas y responsabilidad por los resultados ha sido una de las preocupaciones de diversas organizaciones. PREAL ha introducido una nueva serie de boletines específicamente abocados a este tema. La Fundación Tinker de los Estados Unidos se encuentra patrocinando un estudio que será implementado por el CIDE y el PREAL, con colaboración de OREALC/UNESCO-Santiago, con el fin de introducir el concepto de rendición de cuentas entre los líderes y elaboradores de política educacional de la región.

La segunda función de estos sistemas de evaluación es la producción de estudios que aportan información destinada a ser utilizada provechosamente —y no a servir de base para aplicar castigos o distribuir incentivos— sobre la situación en que se encuentra la calidad de la educación impartida en determinado establecimiento, grupo escolar, nivel o modalidad del sistema. También pueden contener análisis sobre la forma en que esa situación evoluciona, e investigaciones sobre los factores que explican las situaciones observadas. Dichas evaluaciones pueden contribuir sustancialmente a jerarquizar las condiciones necesarias para mejorar la gestión educacional —y por ende la calidad de los resultados de los establecimientos y de los sistemas escolares. Los resultados de las evaluaciones son difundidos a través de diversos tipos de documentos como son: los informes generales de resultados; los informes específicos sobre factores asociados a los aprendizajes; las publicaciones dirigidas a los docentes; los reportes dirigidos a las familias, así como informes de resultados por establecimiento educativo.

A partir de la década de 1990, se han creado en América Latina diversos sistemas destinados a desempeñar esta función. Los informes de evaluación correspondientes a diez países de la Región (Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay), muestran que la mayoría de esos sistemas no tienen consecuencias directas sobre las escuelas. Además de proveer información a la ciudadanía, la mayoría de los sistemas de evaluación aporta información relevante a tres públicos específicos, con el fin de que se use para mejorar la calidad de la educación. Esos públicos son: las autoridades educativas y los tomadores de decisión; los directivos y docentes de los establecimientos escolares; y las familias de los estudiantes.⁵⁶

En la región del Caribe varios países comenzaron a poner en práctica estrategias nacionales de evaluación durante la década pasada. Sin embargo, desde el punto de vista operacional dichas estrategias todavía son incipientes y aún no se vinculan con iniciativas de investigación sobre el impacto de las intervenciones u objetivos de reforma específicos.

4. Responsabilidad social de las universidades en los cambios educativos

No se puede cumplir la meta de mejorar la calidad de los aprendizajes sin mejorar la calidad de los docentes, y esto requiere una formación universitaria actualizada y pertinente. En esto la mayoría de los países de la región muestran rezagos y vacíos importantes. Las universidades deben asumir una responsabilidad social fundamental en la formación de formadores y en la provisión de conocimientos al sistema educacional, lo que implica con frecuencia una transformación profunda de las carreras de formación docente y el desarrollo de actividades de investigación para producir conocimientos.

Hace falta estrechar la relación entre los cambios que se discuten en educación y la presencia de temas emergentes, por un lado, y las especialidades que ofertan las facultades de educación y los institutos pedagógicos, por el otro. En general, la formación de docentes no cambia al compás en que otros actores plantean cambios significativos desde el punto de vista de los enfoques, paradigmas, marcos teóricos, metodologías y espacios educativos. Se requiere, asimismo, una transformación profunda de las carreras de formación de profesores para responder a la urgencia de los cambios educativos.

⁵⁶ En general, la producción de información generada por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) se ha incorporado en las decisiones de los países creando mas conciencia del uso de esta información evaluativa en las decisiones de política educativa de los países miembros y de la gestión de la educación. OREALC/UNESCO-Santiago en conjunto con el BID y, el PREAL por su parte, recientemente, han empezado a investigar en forma empírica —mediante la realización de estudios de caso— quiénes usan la información generada por estos sistemas, con qué intensidad lo hacen, y qué impacto tiene ese uso en las actividades que los usuarios de la información desarrollan en los sistemas educativos de la región.

Con frecuencia los países de la región adolecen de inadecuado financiamiento para la investigación, la innovación, la formación inicial del personal directivo y docente, y para los programas de formación en servicio. La modernización de la formación inicial de docente ha ido más lenta que los cambios de la educación en la región, y hay menos esfuerzos destinados a dicha formación que a la capacitación y evaluación después de ingresar a la carrera laboral. Distintos estudios muestran que la formación inicial de docentes tiene más impacto que la capacitación en servicio, pero todavía se forman docentes para los antiguos modelos curriculares y luego hay que capacitarlos durante la carrera, lo que no es fácil dada la carga horaria de los profesores. Eso lleva a problemas de bajo impacto de las acciones y incremento de costos. Es un desafío pendiente en la región establecer mecanismos efectivos para que las universidades asuman responsabilidad social por los resultados de las carreras de formación de profesores.

5. Responsabilidad social de los ministerios de hacienda y los parlamentos por el cambio sustantivo en educación y los recursos necesarios

Los ministerios de hacienda o finanzas de los países y los parlamentos son actores públicos claves en el proceso de asignación de recursos destinados al sector educativo en el Presupuesto de la Nación y de evaluación de su uso. Los procesos de programación y negociación —en el marco de las políticas fiscales de los países— son complejos y no siempre exitosos para el sector, dado los marcos establecidos en las políticas económicas y monetarias. La experiencia muestra que no siempre la dinámica entre las demandas del sector educativo y las de los sectores económicos y de hacienda van en una misma dirección, teniendo en cuenta además, que existe competencia con otros sectores que también forman parte de las prioridades nacionales del desarrollo sujetas a recursos públicos.

En procesos democráticos, los parlamentos están asumiendo mayores responsabilidades en el diseño legal, normativo y presupuestario de los sectores públicos. La educación no es ajena a ello, y se precisa por tanto de un gran sentido de responsabilidad social para que las decisiones que se adopten en el ámbito parlamentario contribuyan al desarrollo de la educación en función de los compromisos de EPT, las Metas de Milenio y de focos del PRELAC. Es importante destacar que el Parlamento Latinoamericano (PARLATINO) ha declarado su voluntad política y estratégica de apoyar al sector educación en el cumplimiento de estos compromisos de los países.⁵⁷

6. Responsabilidad social de los sindicatos de docentes

La prioridad tradicional de los sindicatos de docentes en la región han sido las reivindicaciones salariales. Los temas mas frecuentes en disputa entre sindicatos docentes y Estado se relacionan casi exclusivamente con condiciones salariales y laborales, presupuesto para la educación, los estatutos docentes —convenios colectivos de trabajo del sector— y otras normas que regulan el trabajo en las instituciones educativas, la capacitación y el perfeccionamiento profesional.

Las dificultades económicas y sociales de los países, junto a situaciones específicas de cada caso, generan desacuerdos entre las demandas de los sindicatos y las ofertas de las autoridades del sector. Esto origina múltiples y sostenidos conflictos y huelgas, con la consecuente pérdida de horas de clases y un alto costo social en términos de menores logros de aprendizaje de los educandos. El

⁵⁷ La I Conferencia Interparlamentaria de Educación (5 y 6 de noviembre de 2002, São Paulo, Brasil) organizada por el PARLATINO con la UNESCO, reunió a los Presidentes de las Comisiones de Educación de los Parlamentos miembros del Parlamento Latinoamericano, junto con otros participantes, para analizar las estrategias más adecuadas para que el medio parlamentario pueda apoyar de manera más efectiva al desarrollo educativo de la región. Emanó una declaración señalando el apoyo de la acción legislativa individual y corporativa, a las diversas tareas emprendidas por la UNESCO en la región. Se constituyó la red de parlamentarios vinculados al tema de la educación en la región.

paro docente es una expresión de la crisis y conflictividad del sistema educativo. Por su parte, los gobiernos de alguna manera han propiciado los paros por su escasa previsión y carencia de políticas integrales respecto a la profesión docente acordadas con ellos.

No hay una postura homogénea en términos de la temática educativa entre los sindicatos de docentes en la región, pero sí se ha observado una desconfianza por las reformas educativas que ellos definen como de inspiración neoliberal. En general ha predominado el concepto de que la educación es responsabilidad del Estado y que éste es el principal proveedor de servicios educativos. Hay sindicatos que sostienen que es posible una mayor y/o plena participación en la modificación de las estructuras educativas, y defienden la necesidad de aumentar el compromiso con decisiones adoptadas en el sector educativo. Otros mantienen distancia respecto de las modificaciones adoptadas por los gobiernos que aplican políticas consideradas como neoliberales también en el campo educativo.

El desafío es fomentar un mayor diálogo entre los propios docentes y de éstos con los sindicatos, para promover cambios culturales por una perspectiva más holística que incluya la formación de los docentes, el desarrollo y reflexión de propuestas efectivas para una educación renovada, y asuma la responsabilidad por los resultados de la educación. Se trata de aunar los esfuerzos de los profesionales de la educación con las autoridades del sector, en una propuesta colectiva que priorice la educación y los recursos para ésta en la agenda pública.

D. Las escuelas como comunidades de aprendizaje y participación

1. Rol de la escuela

La educación escolar tiene como finalidad el desarrollo de las capacidades y apropiación de los contenidos de la cultura necesarios para que los jóvenes se inserten activamente en la sociedad. La educación, por tanto, es un proyecto de naturaleza social que se desarrolla y toma cuerpo en una institución también social; la escuela. Si bien se diversifican los espacios de aprendizaje, la escuela sigue siendo la unidad fundamental donde tienen lugar los procesos de enseñanza y aprendizaje, y la única que puede asegurar un acceso equitativo al conocimiento. La escuela es también la segunda instancia de socialización, después de la familia, de convivencia y de integración social.

Para lograr que las escuelas sean realmente espacios de integración y no reproduzcan la segmentación social, es necesario asegurar que acojan a todos los niños y niñas de su comunidad, eliminando formas de selección de los alumnos por diferentes motivos. Deben estar más abiertas a las diferencias sociales, culturales e individuales para asegurar la equidad en los resultados de los denominados “pilares del aprendizaje del Siglo XXI” —aprender a hacer, aprender a conocer y aprender a vivir juntos.

2. La gestión escolar

La escuela es el lugar donde ocurre el proceso educativo formal y donde se deben concentrar los mayores esfuerzos de la gestión del sistema educativo. Se articula en torno a tres ejes fundamentales; los procesos de enseñanza y aprendizaje, las relaciones entre los diferentes actores (docentes, alumnos, padres, y directivos) y la estructura y funcionamiento. Estos ejes a su vez están condicionados por la cultura propia de cada escuela, a saber, el conjunto de significados, principios, valores y creencias compartidos por los miembros de la organización que le dan una identidad propia, y determinan y explican los comportamientos de los individuos que la forman y la forma de actuar de la propia institución.

La escuela, por otro lado, es afectada por el entorno en que se localiza. Los factores del contexto tienen una influencia importante en la vida de las escuelas e influyen en la gestión de las mismas. Las

demandas de los padres, la situación geográfica y la problemática de la comunidad. Por tanto, el análisis y comprensión de las escuelas y su gestión implica considerar los procesos pedagógicos, las relaciones, los aspectos funcionales, su cultura y el entorno en el que está inmersa.

La escuela debe estar abierta a las prácticas pedagógicas innovadoras, al desarrollo profesional de los docentes y a la participación de la comunidad. Se trata de asegurar que el proceso educativo alcance los resultados esperados y se puedan manifestar las innovaciones o cambios efectivos que lleven a mayores y mejores aprendizajes de todos los estudiantes, en igualdad de oportunidades de acceso y de permanencia en el sistema.

El PRELAC reconoce que “los cambios promovidos desde arriba y desde fuera de las escuelas no logran cambios substantivos en el aprendizaje de los alumnos. La práctica educativa tiene escasa vinculación con las decisiones de los planificadores porque depende mucho mas de las concepciones, decisiones, expectativas y prácticas de los múltiples actores de la escuela y de su comunidad” (PRELAC, 2002). En efecto, en las escuelas las políticas educativas toman vida y forma concreta. Allí ocurren los cambios educativos, el desarrollo del currículo y de las normativas. Cualquier innovación tiene que afectar a la escuela en su conjunto para que sea significativa y tenga continuidad. Cualquier proceso de cambio tiene implicaciones organizativas y el éxito o fracaso del mismo depende de factores como la planificación, la participación en la toma de decisiones, resolución de conflictos, seguimiento de los acuerdos, utilización racional de los recursos, (especialmente el tiempo), o la capacidad de liderazgo.

Lo anterior llama a concentrar mayores esfuerzos en la gestión de las escuelas para lograr comunidades de aprendizaje y de participación. Cada vez hay más evidencia respecto del valor agregado por la escuela, en el sentido que ésta puede alterar —en medidas mas o menos significativas— las variables asociadas a los resultados de aprendizaje, a partir de sus propias propuestas y el desempeño de sus miembros. Según el estudio realizado por el LLECE,⁵⁸ las escuelas que marcan la diferencia se caracterizan por integrar en forma organizada y armónica los planes, la visión, los recursos y la adecuada interacción entre los actores educativos.

La presencia de los padres como actores significativos dentro del sistema escolar, unido al papel protagónico y cada vez mas activo de los alumnos, junto a los procesos de aprendizaje orientados fuertemente al trabajo en equipo, produce nexos significativos y menos jerárquicos entre padres, docentes y directivos.⁵⁹ Esto se da en escuelas que abren espacios para programas nuevos, sea porque los reciben desde el nivel central o porque la propia comunidad escolar los impulsa con su iniciativa. En general, son escuelas con estabilidad y continuidad de directivos y docentes, con capacidad de liderazgo, y donde las decisiones y gestiones, tanto académicas como administrativas, se llevan a cabo con mayor participación de distintos actores del sistema educativo.

En síntesis, un cambio en la cultura de las escuelas implica:

- Una visión compartida en torno a los objetivos de la escuela, y la adopción de estándares de calidad mediante procesos tanto técnicos como participativos, y que plasmen en los proyectos educativos de las escuelas y en la evaluación y monitoreo constante de las decisiones adoptadas.
- La búsqueda constante e innovadora de recursos por parte de la escuela, y un sentido de continuidad del equipo docente y con dedicación exclusiva del docente a una sola escuela.

⁵⁸ Estudio Cualitativo de escuelas con resultados destacables en siete países latinoamericanos, Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), UNESCO, Santiago, septiembre de 2002.

⁵⁹ Basado en los hallazgos de “Estudio Cualitativo de las escuelas con resultados destacables en siete países latinoamericanos” (UNESCO/LLECE, septiembre de 2002). Se centró en la búsqueda de los factores asociados a los resultados en la prueba de matemáticas en algunas de las escuelas que formaron parte de las muestras utilizadas en el Primer Estudio Internacional Comparativo.

- Colaboración y apoyo mutuo entre docentes, padres y alumnos, de forma que todos estén involucrados en la toma de las decisiones que los afectan, definiendo al mismo tiempo los niveles de responsabilidad de cada uno. Para lograr esta colaboración es fundamental considerar tiempos lectivos sin alumnos que permitan al equipo docente reunirse entre sí y con las familias.
- Liderazgo compartido del director con los docentes, reforzando el trabajo en equipo.
- El desarrollo profesional y la reflexión continua sobre la práctica, mediante una comunidad docente donde se pueda discutir y desarrollarse profesionalmente en común.
- Apertura de las escuelas a la comunidad, ofreciendo su infraestructura y servicios para realizar actividades recreativas, culturales y de convivencia. Del mismo modo, las escuelas han de participar en las actividades que se desarrollen en el entorno y participar en la toma de decisiones que afectan a la comunidad. Se requiere pasar de una escuela encerrada en sus muros a otra conectada con su entorno más cercano, creando redes entre escuelas y conectándose con el mundo global a través de las tecnologías de la información y la comunicación.

Una gestión de la escuela —sea pública o privada— centrada en los aprendizajes y con participación de la comunidad es clave para lograr mejores resultados. Es preciso por tanto, fortalecer por una parte el liderazgo escolar y las competencias en gestión educativa, y por otra, el diseño de estrategias y mecanismos de certificación e incentivos de la calidad educativa de las instituciones escolares.

3. Acerca de los directores de las escuelas

PRELAC señala que el cambio de la cultura de las escuelas requiere considerar entres otros, “un nuevo marco organizativo y normativo que promueva una mayor autonomía en la toma de decisiones pedagógicas y de gestión, que facilite la colaboración entre los miembros de la comunidad y la conexión con otras escuelas e instancias de aprendizaje. Ofrecer una variedad de opciones, itinerarios y modalidades para lograr el aprendizaje a lo largo de la vida, implica necesariamente una mayor autonomía en las decisiones curriculares, las modalidades y formas de enseñanza, los horarios, la contratación de personal, la adquisición de recursos materiales y los procedimientos de evaluación y de acreditación”. Para que este cambio fundamental ocurra, es preciso disponer de directores capaces de asumir el liderazgo del proceso de gestión en la escuela y ello es una tarea pendiente. En la región existen redes en construcción que pueden ser un gran aporte para cumplir esta tarea.⁶⁰ Pero se requiere también que los países asuman políticas explícitas de formación y capacitación de directivos-docentes, unidas a incentivos asociados al cargo de director para movilizar un cambio significativo en la cultura escolar.

En la propuesta CEPAL/UNESCO (1992) se señalaba que los nuevos esquemas institucionales que contemplan una mayor autonomía de los establecimientos educativos implican un cambio radical en la función del director de la escuela. Éste deberá asumir su cargo no sólo cómo una fase más en el curso de su carrera profesional, sino en tanto desafío ético, intelectual y funcional, dada la posibilidad de conducir un establecimiento e imprimirle una dirección.

Tal recomendación es tanto más vigente cuando la mayor parte de los directores no cuenta con una preparación que les permita asumir el liderazgo y estimular a los docentes, ni ostenta la necesaria capacidad organizativa. Es, pues, necesario fortalecer la capacidad de liderazgo de los directivos para transformar efectivamente la cultura de las instituciones escolares. Se trata aquí de

⁶⁰ Red de Liderazgo Educativo, coordinada por OREALC/UNESCO-Santiago ha sido recientemente puesta en acción, en el marco de PRELAC.

generar climas propicios para mejorar el rendimiento del trabajo docente y el desempeño de los alumnos con una gestión escolar participativa, abierta y centrada en el logro de aprendizajes.

4. Combinación de escuelas públicas / privadas

Con frecuencia, el término ‘educación privada’ se utiliza para diferenciar el financiamiento privado del financiamiento público. Sin embargo, en los establecimientos educacionales las fuentes de financiamiento de la educación pública y privada se encuentran cada día más entrelazadas. En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe una proporción del financiamiento fiscal se destina a las escuelas privadas y, al mismo tiempo, las escuelas públicas reciben significativos aportes del sector privado. Es posible, sin embargo, que haya otras distinciones entre lo privado y lo público que sean más válidas que las fuentes de financiamiento tales como, la propiedad del terreno y las edificaciones, el control sobre el currículo, los requerimientos de admisión, el nombramiento y la remuneración de docentes, entre otros (Motivans, 2004).

En este documento, los términos ‘público’ y ‘privado’ se emplean para distinguir entre tipos de gobierno escolar. Un establecimiento puede ser clasificado como privado si es controlado y administrado por una organización no gubernamental (por ejemplo, un grupo religioso, una asociación o una empresa) o si su junta directiva está constituida principalmente por integrantes que no han sido seleccionados por una repartición pública, independiente de sus fuentes de financiamiento. Incluso en el caso de escuelas administradas en forma privada, los gobiernos a menudo requieren que el establecimiento sea acreditado por la autoridad pública para proporcionar servicios educativos que cumplan con el currículo nacional, las regulaciones y los estándares que les son exigidos a las escuelas públicas.⁶¹

Es importante distinguir entre la fuente de financiamiento y el proveedor del servicio (por ejemplo, público o privado). Existen tres categorías de establecimientos educacionales: los públicos, los privados de dependencia estatal y los privados independientes. Los establecimientos educacionales estatales se definen como aquellos administrados por el estado y financiados con fondos públicos. Entre los establecimientos de dependencia estatal se encuentran las escuelas que son administradas en forma independiente aunque reciben un sustancial aporte fiscal —más del 50% de los fondos de operación. Los establecimientos educacionales privados independientes son administrados en forma autónoma y reciben menos del 50% de su gasto total a través de aportes fiscales.

La provisión privada de educación, independiente de cómo se financia (a través de aportes públicos o privados o a través de una combinación de ambos) ha surgido como respuesta a diferentes factores (James, 1991). Uno de los escenarios más comunes es el que se origina ante una demanda excesiva que, dada la escasez de la oferta pública, el sector privado se ocupa de satisfacer. Las escuelas privadas también han emergido en respuesta a una demanda diferenciada, es decir, la oferta de oportunidades educacionales especiales que no son proporcionadas por el Estado. Estas fluctúan desde academias de elite hasta escuelas que incorporan contenidos religiosos y aquellas que atienden a estudiantes que abandonan las escuelas públicas. En consecuencia, en los países de América Latina y el Caribe, el término ‘escuela privada’ puede ser interpretado de diversas maneras.

En América Latina y el Caribe la mayoría de los países cuenta con alguna forma de escolarización privada e independiente, si bien los países que financian directamente con recursos públicos a los establecimientos privados son bastante menos numerosos.⁶² En la mayor parte de la región existe un sector privado relativamente modesto que incluye un número pequeño de escuelas

⁶¹ En algunos países como Chile, se está diseñando un sistema de certificación de la calidad de la educación según los resultados educativos alcanzados (sean establecimientos públicos o privados.)

⁶² Se ilustra con los casos de Guatemala y Chile que tienen sistemas de subvención al sector privado. A las escuelas privadas primarias y secundarias el primero y un sistema de “vouchers” condicionado a la asistencia de los estudiantes, el segundo.

privadas independientes. En Perú, las escuelas privadas independientes incluyen a las escuelas autofinanciadas, instituciones que están representadas en la mayor proporción. Sus principales fuentes de financiamiento son el pago de matrículas, complementado por donaciones y aportes de asociaciones de padres y de otras entidades privadas. Al mismo tiempo, el estado contrata a grupos religiosos para que proporcionen educación. Las escuelas religiosas constituyen una alternativa a las escuelas públicas o las escuelas privadas y son comunes en muchos países de América Latina y el Caribe. Otra alternativa también común en otros países es el programa *Fe y Alegría*.

El programa *Fe y Alegría*, creado por la orden Jesuita de Perú, tiene financiamiento público pero es de carácter privado. Su propósito es administrar escuelas que operan en áreas pobres donde no se cuenta con escuelas públicas o si las hay no operan en forma eficiente. Estas escuelas cuentan con una considerable autonomía administrativa que incluye el reclutamiento del personal docente. La red *Fe y Alegría* se ha extendido a 14 países de América Latina y el Caribe y atiende a más de 820.000 niños en regiones remotas y desfavorecidas.

La proporción de matrículas privadas, considerando la media regional global de América Latina y el Caribe para el año escolar 2000/2001, basada en medias no ponderadas de los países, es más alta al nivel preprimario (30%) seguidas por los niveles secundarios (24%) y primarios (15%). No fue posible calcular una media regional asociada con la proporción de educación privada superior, aunque la información disponible para un grupo más reducido de países sugiere que con toda probabilidad ésta excedería la proporción de educación preprimaria. Éstas son muy similares a las proporciones que han sido reportadas para el año escolar 1996 (Wolff y de Moura Castro, 2001). Asimismo revela que la proporción de educación privada ha disminuido desde 1990 (IEU, Motivans, 2003).

La relación que existe entre la gestión de los establecimientos educacionales y la calidad de los resultados de aprendizaje es de gran interés. Cabe preguntarse si las escuelas privadas están en mejores condiciones de suplir la demanda por una educación de calidad, si son más eficientes, y si contribuyen a fortalecer las metas de equidad. Las evaluaciones internacionales han permitido detectar algunas diferencias entre las escuelas públicas y privadas en términos de logros académicos, aunque un análisis mucho más detallado de las evaluaciones nacionales debería ocupar un lugar prioritario en la agenda de investigación.

En 1999, el Primer Estudio Internacional Comparativo (PEIC),⁶³ evaluó las destrezas en matemáticas y lingüística entre estudiantes primarios de 4º y 5º grado en 12 países. Un análisis de los resultados del PEIC muestra diferencias sustanciales entre los puntajes obtenidos por estudiantes de escuelas públicas y privadas, aunque no tan significativas como las detectadas entre escuelas urbanas y rurales. Según el estudio, las disparidades en los puntajes obtenidos por estudiantes de escuelas públicas y privadas se relacionan más estrechamente con los recursos con que cuentan las escuelas que con los antecedentes familiares de los estudiantes. Mientras que las políticas y prácticas de las escuelas contribuyen a la eficiencia de las mismas, en este aspecto se ha constatado que es muy pequeña la diferencia entre escuelas públicas y privadas. Los análisis de los resultados no comprueban la presencia de efectos significativos asociados con escuelas públicas y privadas en tanto que los análisis descriptivos señalan que la educación privada contribuye a la segregación de los estudiantes de diferente estratos socioeconómicos (Willms y Somers, 2001).

Dentro de los países, las escuelas que disponen de mayores recursos tienden a exhibir los mejores resultados. Análisis de información obtenida del PEIC revela que las escuelas más eficientes —medidas sobre la base de resultados pedagógicos después de controlar los antecedentes familiares de los estudiantes—, son aquellas que cuentan con altos niveles de recursos, incluyendo un bajo número de estudiantes por maestro, mayor cantidad de materiales pedagógicos, una

⁶³ Primer Estudio Internacional Comparativo. Sobre lenguaje, matemática y factores asociados, para alumnos del tercer y cuarto grado de la educación básica. Segundo Informe. Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) UNESCO-Santiago. Santiago de Chile, octubre de 2000.

biblioteca de buen tamaño y docentes bien capacitados; y maestros satisfechos con sus sueldos (Willms, 2000). Sin embargo, la disponibilidad de recursos en las escuelas no es el único factor que contribuye a obtener altos logros académicos. La información también muestra que los estudiantes que asisten a escuelas donde la participación de los padres es alta y el entorno del aula es conducente al estudio, tienden a exhibir mejores resultados académicos. Esto indica que el apoyo de los padres en actividades académicas y la aplicación de políticas pedagógicas efectivas también contribuyen a obtener mejores resultados de aprendizaje (ibid).

Otra evaluación internacional, esta vez diseñada para estudiantes de educación secundaria (el Programa Internacional de Evaluación del Estudiante (PISA)), fue administrada en cinco países de América Latina y el Caribe en 2000/2001. Este estudio midió destrezas de lectura, ciencias y matemáticas entre estudiantes de 15 años de edad de Argentina, Brasil, Chile, México, Perú y Uruguay. Como en el caso del PEIC, PISA muestra que en general los estudiantes que asistían a escuelas privadas al momento de la evaluación, obtuvieron mejores resultados que sus compañeros de escuelas públicas (OCDE, 2001). En Brasil, donde el 11% de los alumnos de 15 años de edad de la misma muestra asistieron a escuelas privadas independientes, los puntajes favorecieron a los estudiantes de escuelas privadas en la misma proporción que se observó en México. Sin embargo, esta ventaja está asociada con la composición del estudiantado en cada tipo de escuela. Al igual que los estudiantes de escuelas primarias, en todos los países participantes los alumnos de escuelas secundarias privadas provienen de hogares de condición socioeconómica más alta que los estudiantes de escuelas públicas (OCDE, 2001). Estudios comparativos muestran que en estos cinco países latinoamericanos, la brecha en los resultados de aprendizaje observada entre estudiantes de familias acomodadas y aquellos provenientes de familias de escasos recursos, es apreciable (OCDE/UNESCO-UIS, 2003).

No hay una receta única respecto a la participación del financiamiento privado en los sistemas de educación de los países. Sin embargo, la experiencia muestra mayor margen de intervención del sector privado en educación secundaria alta y universitaria. En algunos países asiáticos, como Japón, Corea, y de alguna manera en Taiwán, la mayoría de las instituciones de la educación secundaria alta y universitaria son privadas.⁶⁴ Esto no significa que el gobierno no intervenga; al contrario, los gobiernos han implementado cuotas de matrícula y subsidios para favorecer la educación. Sin embargo, la mayoría del financiamiento viene de fuentes privadas, y por lo tanto, las instituciones responden a las demandas del mercado, trayendo como resultado más correspondencia con la demanda del mercado laboral.

El financiamiento privado ha resultado también en altos niveles de eficiencia en estos países. Como las escuelas dependen de la cobranza de derechos de matrícula de los consumidores de educación, tienden a usar los fondos de una manera más eficiente. Por ejemplo, se puede dar el caso que los currículos que ofrece la escuela son más coherentes con lo que demanda el mercado laboral. Adicionalmente, los administradores de las escuelas tienen mayor conciencia de la manera en que invierten los recursos financieros. Consecuentemente, los costos unitarios de establecimientos privados en estos tres países es menor que los costos unitarios de establecimientos homólogos públicos.

En el otro extremo del sistema educativo, si se quiere asegurar en América Latina y el Caribe la cobertura universal en la educación preescolar al 2015, junto con fortalecer la participación de la mujer en el mundo laboral, se pueden prever estímulos al desarrollo de la educación pre-escolar privada —desde las empresas—, acompañado de un sistema de certificación de calidad de la atención y resultados educativos, como es el caso del proceso que está iniciando Chile.⁶⁵

⁶⁴ Mingat, Alain (1998).

⁶⁵ Actualmente en Chile se desarrolla un proyecto de certificación de las salas cunas y jardines infantiles, a fin de contar con estándares de calidad de la educación preescolar que orienten el de mejoramiento de la gestión y del servicio de educación preescolar que entrega al sector público. La certificación en correspondencia a estos estándares permitirá aumentar la regulación del servicio de

E. Los docentes y su protagonismo en el cambio educativo

1. Los cambios educativos no son posibles sin buenos docentes

Los procesos vividos por la mayoría de los países latinoamericanos, así como los resultados de estudios diversos, muestran que el factor docente es uno de los más importantes para que las Reformas Educativas tengan buenos resultados en el aprendizaje de los estudiantes y en la manera cómo se gestiona la educación en los sistemas, las escuelas y las aulas. Si por un lado sin buenos docentes no hay cambio posible, por otro lado la situación profesional y social de los docentes es uno de los nudos críticos de la educación.⁶⁶ Los docentes son una de las causas más importantes del problema pero también pueden ser el inicio de las estrategias más efectivas para transformar la educación.

Si bien resulta alentador este reconocimiento de la importancia de los docentes, persiste una mirada simplista que entiende la mejora del profesorado sólo como capacitación o elevaciones salariales. Ciertamente, ambas intervenciones son necesarias, más, por sí solas no mejoran ni la calidad del desempeño docente ni la calidad de vida del profesorado en forma significativa. La cuestión docente requiere una comprensión y un abordaje integral, que se traduce en promover el desarrollo profesional y humano como una política en las agendas públicas y educativas de los países que se refleje en estrategias, programas, proyectos y acciones y que siendo asumida como una responsabilidad social sea sostenida en el tiempo. Sólo buenos docentes, dedicados a la tarea de educar, comprometidos con su trabajo y satisfechos con sus logros profesionales y personales pueden garantizar que los esfuerzos de inversión social y financiera tengan éxito y que toda la población acceda a una buena educación.

2. Invertir sólo en capacitación versus en el desarrollo profesional y humano de los docentes

El desarrollo profesional se sustenta en el aprendizaje permanente para fortalecer el oficio de enseñar, vale decir, para que los docentes posean las competencias necesarias al ejercicio de su profesión. Una política docente debe, pues, integrar formación inicial, formación en servicio, política salarial (que incluye salarios, estímulos, incentivos en un contexto de derechos y obligaciones), participación, desempeño docente, espacios para tomar y rendir cuentas, salud docente, bienestar social y desarrollo cultural.

Los resultados de las Reformas y de varios proyectos ejecutados en los países prueban que la sola capacitación, formación en servicio o perfeccionamiento (dependiendo de los países) no produce el impacto deseado. Las competencias necesarias para ejercer la profesión y lograr que los estudiantes aprendan y se desarrollen integralmente no se reducen solo a “habilidades instrumentales”. Hay un conjunto de elementos que determinan la manera cómo los docentes aprenden, enseñan, crean climas estimulantes para el aprendizaje, generan ambientes educativos en las escuelas y las aulas, se relacionan con sus colegas, familias y comunidades y pueden cumplir con los objetivos educativos.

educación preescolar que entrega el sector privado, que es el sector en que hay mayor desconocimiento público de su calidad. Así mismo, el proyecto busca certificar los establecimientos en una manera transparente para asegurar calidad y promover mejoramiento. Los estándares de la certificación tratan los temas de educación afectiva, la calidad de los empleados, seguridad, protección y un ambiente saludable.

⁶⁶ El último informe presentado por la OCDE (2003) sobre el estado de la Reforma Educativa en Chile, una de las cuales ha tenido mayor inversión en recursos y ha seguido una línea de continuidad, señala que los resultados no están en relación con el esfuerzo realizado y la primera recomendación refiere a la necesidad de priorizar la formación y calidad de los docentes.

3. El desarrollo de los profesores no es sólo un problema de los ministerios de educación y los sindicatos

El desarrollo profesional de los docentes es una responsabilidad social compartida, dada la diversidad de componentes que lo integran. Esto significa superar la idea tradicional de que, así como la educación es un problema de educadores, el tema docente compete exclusivamente a las instancias correspondientes en los ministerios, institutos pedagógicos y facultades de educación o a los sindicatos, si se trata de salarios. Invertir en el desarrollo del profesorado supone atender políticas y programas impulsados en forma articulada por Ministerios de Educación, Economía, Salud, Bienestar Social, Familia, Vivienda, Cultura, y otros involucrados. No se trata, empero, de multiplicar programas inconexos, sino consensuar entre todos los actores una propuesta integral que, aunque tenga componentes que se cumplen en tiempos diversos, en conjunto genere un impacto visible en la calidad de la educación y en los resultados de aprendizaje de los estudiantes, que es una de las variables más importantes para medir el desempeño de los docentes.

4. Reformas educativas con transformación e inversión en formación inicial de los docentes

La formación inicial es uno de los factores más influyentes en el desempeño de los docentes. Contradictoriamente, en varios países la reforma a la formación inicial ha estado ausente de las Reformas Educativas o Reformas Curriculares. Los cambios que han ocurrido se han dado principalmente como resultado de iniciativas propias de las instituciones formadoras,⁶⁷ no siempre articuladas entre sí, pero interesadas en actualizarse. En los cambios impulsados pueden reconocerse algunos rasgos comunes, uno de los cuales es la tendencia constante a alargar los años de formación como intento para mejorar su calidad. El siguiente cuadro permite comparar la duración de carreras en países de América Latina y en los de la OCDE.

El cuadro 12 registra una gran variación en la duración de la carrera entre los países de la OCDE y los países latinoamericanos. Por supuesto, no es sólo problema de duración de la carrera, sino también de la calidad de los procesos formativos, tema que en la actualidad debe ser atendido con urgencia. Por ello, se requieren políticas y recursos para emprender programas articulados de modernización de la formación inicial que, respaldados en el saber acumulado, los resultados de estudios existentes y nuevas investigaciones, en el marco de un sistema integrado de desarrollo profesional permitan a los países avanzar en uno de los temas emergentes del cambio educacional.

⁶⁷ Hay excepciones como el caso de Chile, Argentina, Perú donde se han impulsado proyectos articulados con las propuestas de Reformas, aunque la implementación de los cambios o no han concluido o no han mantenido continuidad.

Cuadro 12

**AÑOS DE EDUCACIÓN POST SECUNDARIA REQUERIDOS PARA
SER DOCENTE TITULADO, POR NIVEL EDUCATIVO, AÑO 1999**

	Años de formación		
	Primario	Secundaria Inf.	Secundaria Sup.
América Latina			
Argentina	2,5	3,25	5
Brasil	3,5	4	4
Chile	4	4	5
Paraguay	3	4	3
Perú	5	5	5
Uruguay	3	4	4
OCDE			
Alemania	5,5	6	6,5
España	3	6	6
Francia	5	5	5,5
Portugal	4,5	4,5	4,5
Reino Unido	4,5	4,5	4,5
República Checa	4,5	4,5	5

Fuente: Siniscalco, M. "A statistical profile of the teaching profession", ILO-UNESCO, 2002.

5. Formación en servicio para la coyuntura versus dentro de un sistema integrado de desarrollo profesional

En el campo de la formación en servicio (llamada también formación permanente, perfeccionamiento o capacitación), existen múltiples preocupaciones, más aún cuando considerables recursos han sido invertidos dentro de Reformas, programas o proyectos, varios de ellos con financiamiento exterior, reembolsable o no. Los resultados no son alentadores, en la medida en que no se aprecian diferencias significativas en relación a situaciones anteriores. Entre los problemas que persisten destacan los siguientes:

- En la mayoría de países no existen procesos y mecanismos de certificación de la calidad, por lo tanto pueden “capacitar” las más variadas instituciones. Se requiere mayor coordinación, políticas orientadoras, articulación con las prioridades nacionales en términos de ejes temáticos, sinergias entre los actores de la formación permanente.
- La formación en servicio, en muchos casos, se ha reducido a la suma de eventos inconexos, sin evaluación ni seguimiento, ni acompañamiento técnico para el profesorado; no se conoce el impacto en las prácticas pedagógicas y la vida escolar.
- Importantes experiencias muestran los esfuerzos realizados o en curso para revertir el enfoque y las prácticas tradicionales en la “capacitación docente”. Sin embargo, todavía hay numerosas tareas pendientes, empezando por la necesidad de formular, en forma participativa y consensuada, políticas y orientaciones básicas para avanzar hacia la creación o fortalecimiento de sistemas nacionales integrados por organizaciones e instituciones calificadas, que articulen armónicamente la formación inicial con la formación en servicio en un continuo que configure y garantice el aprendizaje a lo largo de toda la vida docente y que incorporen los aprendizajes de experiencias destacadas que existen en diferentes países.

6. La calidad de vida de los docentes y la valoración de su carrera influye en el aprendizaje de los estudiantes

Varios estudios de carácter local o nacional⁶⁸ muestran a los docentes como un grupo con baja autoestima, que no se siente valorado por la sociedad, que ha sufrido un deterioro progresivo de su calidad de vida y que sus ingresos, en la mayoría de países, están entre los más bajos de los profesionales con similares responsabilidades. Todo ello influye negativamente en la satisfacción profesional, considerada un factor importante en el desempeño docente.

Si tradicionalmente la mayoría de docentes hacían parte de la denominada “clase media” hoy están bajo los niveles de pobreza. En general su calidad de vida está profundamente afectada, más aún si se entiende este concepto no sólo como el ingreso salarial, sino como un conjunto de factores que hacen que una persona y una familia viva de acuerdo a los niveles básicos del desarrollo humano: acceso a la cultura, a la ciencia, a una alimentación adecuada, a tiempos libres para recreación y reposición de la fuerza de trabajo, acceso a servicios de salud preventiva y curativa, vivienda adecuada y por supuesto, ingresos provenientes de salarios consistentes con la responsabilidad.

Hoy más que nunca se requiere comprender la urgencia de mejorar la calidad de vida de los docentes, atender su desarrollo cultural, científico y tecnológico a través de un conjunto de políticas integrales que garanticen a las escuelas y a las comunidades la presencia de maestros apropiados de su rol, con una fuerte identidad profesional, comprometidos con los resultados, abiertos al aprendizaje permanente y capaces de generar, coordinar y dirigir los procesos de cambio locales y nacionales que los países necesitan. Aún cuando existen importantes avances en distintos sectores, hace falta integrar el concepto de desarrollo profesional y humano, y de responsabilidad compartida, para convocar a múltiples actores públicos y privados en un consenso nacional para el desarrollo de la profesión docente.

7. Sobre la carrera laboral de los profesores y su evaluación: ¿Ascenso por antigüedad o desarrollo profesional?

El ingreso, la permanencia y el ascenso de los docentes tienen características claras que condicionan la organización del trabajo en educación. Algunos rasgos comunes que se destacan (Morduchowicz, 2002) son:

- La carrera está conformada piramidalmente por una serie de puestos jerárquicos que suponen diferentes funciones.
- Para ascender tienen más importancia los elementos formales (credencialismo y antigüedad) que el desempeño.
- Los sistemas de evaluación no funcionan sobre bases objetivas, no hay indicadores reales ni cultura de la evaluación.
- El régimen de compensaciones está desvinculado de lo que se hace en la escuela.
- La escala paga igual por diferentes esfuerzos, aptitudes y desempeños.
- La relativa condición de inamovilidad del puesto de trabajo de los docentes, lo que dificulta responder a nuevas demandas educativas. Sin embargo, esta situación manifiesta por otra parte la precariedad laboral de los profesores que incide también negativamente en la disposición.

⁶⁸ Hay estudios realizados en Argentina, Ecuador, Perú sobre cómo los docentes se perciben a sí mismos y cómo consideran que son percibidos por la sociedad y la relación que estos factores tienen en su autoestima, desempeño y satisfacción profesional.

Los procesos de descentralización han determinado que en la actualidad exista una gran diversidad de enfoques en la región respecto a las competencias de las diferentes instancias del Estado sobre las decisiones que tienen que ver con la carrera laboral de los profesores. Algunos procesos de descentralización han quedado a mitad de camino, superponiéndose las diferentes instancias de gobierno en la oferta en carrera laboral. Hay países en la región donde se yuxtaponen ofertas municipales, estatales (provinciales) y nacionales, duplicando costos y dificultando la prestación de servicios de asistencia y orientación a los equipos docentes en las escuelas, en razón de la atomización de la oferta que esto implica.

Pareciera que los países más extendidos de la región (Argentina, Brasil y México), cuya organización política es de federación, han optado por descentralizar estas decisiones, por lo menos al nivel de los estados federados,⁶⁹ mientras que los menos extendidos, como es el caso de los del Caribe, los países andinos, entre otros, mantienen las decisiones a nivel central. La excepción parece ser el rubro-salario, que en todos los casos (salvo Argentina y Brasil) se decide en el nivel nacional.

Más que una carrera profesional existe un sistema de ascenso casi lineal determinado por los años de servicio y títulos de Licenciatura y Doctorado. En general no hay un sistema que incentive a los docentes, que premie a los mejores, y que obligue a rendir cuentas a quienes no cumplen con su responsabilidad. Inclusive los ascensos salariales son generales, independientemente del trabajo desempeñado. En materia de evaluación los mecanismos suelen ser más formales que reales. Sin embargo, son pocos los casos de funcionamiento de sistemas de evaluación como tales, que involucren una diversidad de variables y que se orienten al aseguramiento de la calidad de la educación, sin trasfondos punitivos o represivos. Por lo mismo, hace falta crear una cultura de evaluación y de rendición social de cuentas en todos los niveles que articule desempeño con ingresos y estímulos de todo tipo, como uno de los pasos para el reconocimiento social de la profesión.

Esto implica fuertes desafíos, ya que es necesario establecer mecanismos de regulación que no existen, con controles de calidad y pertinencia que permitan mejorar el desempeño de los profesores, más aún cuando sólo en un tercio de los países de la región la evaluación del desempeño docente tiene efectos en el ascenso o en el salario, y en gran parte de ellos sólo se realizan informes sin consecuencias posteriores.

8. Elevación de salarios versus política salarial en el marco de nuevas condiciones de trabajo

En términos de poder adquisitivo, los salarios de los docentes en América Latina de los niveles primario, secundario inferior y secundario superior son bajos. Comparados con los vigentes en la OCDE representan un 37,0%, 43,8% y 34,9% de estos últimos en el máximo de la escala, respectivamente. En los tres niveles educativos los docentes de Perú y Uruguay son los que muestran los valores más bajos, y México los más altos.⁷⁰

⁶⁹ Brasil es la excepción ya que ha descentralizado muchos de estos procesos hasta el ámbito de municipio, sobre todo en lo que se refiere a la enseñanza de los grados inferiores. Esta estrategia, sin embargo, no ha dado todos los frutos esperados, sobre todo en el caso de los pequeños municipios rurales.

⁷⁰ Para América Latina sólo se dispone de información comparable para seis países.

Cuadro 13

SALARIOS DOCENTES DE NIVEL PRIMARIO EN INSTITUCIONES PÚBLICAS.
PAÍSES DE LA OCDE Y AMÉRICA LATINA, AÑO 2000
(En dólares equivalentes y como proporción del PBI per cápita)

País	Salario (en dólares equivalentes)			Vs. PBI per cápita (en %)		
	Inicial	Con 15 años experiencia	Máximo de la escala	Inicial	Con 15 años experiencia	Máximo de la escala
Promedio países desarrollo medio	12 822	17 657	25 562	1,1	1,4	2,0
Países de América Latina	8 278	10 333	13 451	1,0	1,2	1,6
Argentina	9 027	12 545	14 897	0,7	1,0	1,2
Brasil	7 420	10 176	11 309	1,1	1,5	1,6
Chile	10 716	12 038	16 122	1,2	1,4	1,9
México	11 235	14 824	24 536	1,2	1,6	2,6
Perú	5 523	5 523	5 523	1,2	1,2	1,2
Uruguay	5 749	6 891	8 317	0,7	0,8	1,0
Promedio países desarrollo alto	23 804	32 452	36 316	0,9	1,3	1,4
Países tradicionales de Europa	24 506	32 833	39 452	1,0	1,3	1,6
Países Escandinavos	22 294	26 530	28 453	0,8	1,0	1,0
Países de la región Asia-Pacífico	22 237	38 257	42 205	0,9	1,6	1,7
Estados Unidos	27 631	40 072	48 782	0,8	1,1	1,4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de "Education at a Glance". OECD y "Financing Education - Investments and Returns" (OECD-UNESCO, 2002).

Cuadro 14

SALARIOS DOCENTES DE NIVEL SECUNDARIO INFERIOR EN INSTITUCIONES PÚBLICAS.
PAÍSES DE LA OCDE Y AMÉRICA LATINA, AÑO 2000
(En dólares equivalentes y como proporción del PBI per cápita)

País	Salario (en dólares equivalentes)			Vs. PBI per cápita (en %)		
	Inicial	Con 15 años experiencia	Máximo de la escala	Inicial	Con 15 años experiencia	Máximo de la escala
Promedio países desarrollo medio	14 680	20 143	29 401	1,2	1,6	2,4
Países de América Latina	10 914	13 430	17 538	1,3	1,6	2,0
Argentina	14 623	21 188	25 742	1,2	1,7	2,1
Brasil	14 820	16 240	18 723	2,2	2,4	2,7
Chile	10 716	12 038	16 122	1,2	1,4	1,9
México	14 383	18 760	30 859	1,6	2,0	3,3
Perú	5 462	5 462	5 462	1,2	1,2	1,2
Uruguay	5 479	6 891	8 317	0,7	0,8	1,0
Promedio países desarrollo alto	24 745	33 744	40 008	1,0	1,3	1,5
Países tradicionales de Europa	26 112	35 011	42 430	1,0	1,4	1,7
Países Escandinavos	22 741	27 232	29 449	0,8	1,0	1,1
Países de la región Asia-Pacífico	22 323	38 262	42 210	0,9	1,6	1,7
Estados Unidos	27 643	40 072	47 908	0,8	1,1	1,3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de "Education at a Glance". OECD y "Financing Education - Investments and Returns" (OECD-UNESCO, 2002).

Cuadro 15

**SALARIOS DOCENTES DE NIVEL SECUNDARIO SUPERIOR EN INSTITUCIONES PÚBLICAS.
PAÍSES DE LA OCDE Y AMÉRICA LATINA, AÑO 2000**
(En dólares equivalentes y como proporción del PBI per cápita)

País	Salario (en dólares equivalentes)			Vs. PBI per cápita (en %)		
	Inicial	Con 15 años experiencia	Máximo de la escala	Inicial	Con 15 años experiencia	Máximo de la escala
Promedio países desarrollo medio	14 732	20 030	28 414	1,3	1,6	2,2
Países de América Latina	13 613	12 550	15 337	1,3	1,5	1,8
Argentina	14 623	21 188	25 742	1,2	1,7	2,1
Brasil	15 500	16 121	19 776	2,3	2,3	2,9
Chile	10 716	12 582	16 883	1,2	1,5	1,9
México	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Perú	5 462	5 462	5 462	1,2	1,2	1,2
Uruguay	6 257	7 398	8 824	0,7	0,8	1,0
Promedio países desarrollo alto	26 130	36 814	43 980	1,1	1,4	1,7
Países tradicionales de Europa	28 292	39 392	47 720	1,1	1,5	1,9
Países Escandinavos	23 366	29 727	33 314	0,9	1,1	1,2
Países de la región Asia-Pacífico	22 323	38 270	42 758	0,9	1,6	1,7
Estados Unidos	27 751	40 181	48 037	0,8	1,1	1,3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de "Education at a Glance". OECD y "Financing Education - Investments and Returns" (OECD-UNESCO, 2002).

Es importante la relación salario/PBI —parte derecha de los cuadros anteriores— porque señala que el esfuerzo financiero realizado por América Latina en los tres niveles educativos (primaria, secundaria básica y secundaria superior) es mayor que el de los países centrales. En promedio, en los seis países de América Latina el salario docente supera hasta en un 100% el PIB per cápita. De los casos revisados, Uruguay es el que muestra la relación más baja en los tres niveles educativos y no supera la calculada para los países de desarrollo alto. Por su parte, México es el que muestra los valores más altos, dado que el salario docente llega a triplicar el PIB per cápita. Hay análisis que tienen conclusiones distintas porque miden no tanto el salario mensual sino el pago por hora-mes de clase. Por otro lado, si se analiza el tiempo fuera del aula y de la escuela que los docentes utilizan para renovar conocimientos y técnicas pedagógicas, preparar clases, corregir tareas y preparar pruebas, cabe preguntarse cuánto se extiende la jornada laboral pedagógica.

Por último, en los países de América Latina, el salario docente es inferior al de los otros profesionales y técnicos asalariados con un nivel de formación comparable. Las cifras disponibles permiten afirmar que la remuneración docente es entre un 25% y un 40% menor que la de los demás profesionales asalariados.

9. Estímulos e incentivos para los docentes, parte de una política integral

Hasta ahora, la discusión sobre incentivos se limita casi exclusivamente al aspecto económico. Las experiencias realizadas en este sentido, casi todas ellas en los Estados Unidos, no son tan promisorias. Un espectro algo más amplio presenta Kemmerer⁷¹ como resultado de una investigación sobre políticas de incentivos para profesores aplicadas en países de América del Norte, Asia y Oceanía. Tales incentivos pueden ser remunerativos, relativos a condiciones de trabajo, y otros. En cada uno de estos incentivos existe una buena cantidad de aspectos para explorar en la región que pueden determinar políticas interesantes y no siempre tan costosas financieramente.

⁷¹ Frances Kemmerer (1990).

INCENTIVOS DOCENTES ORIENTADOS A MEJORAR LA EFECTIVIDAD DE LA ENSEÑANZA

Remuneración		Condiciones de trabajo	
Salario	Adicionales	Entorno	Capacitación docente
- Inicial	- Por asistencia regular	- Instalaciones de la escuela	- Conducción de la clase
- Escala salarial	- Por desempeño de los alumnos	- Instalaciones del aula	- Uso de los materiales
- Pagos regulares	- Beca por proyectos en el aula	- Número de estudiantes	- Preparación de lecciones
- Méritos		- Rango de edad de los alumnos	- Aplicación de pruebas
	Beneficios	- Comunidad académica	
Asignaciones	- Vacaciones pagas	Apoyo a la enseñanza	Oportunidades de carrera
- Entrega de materiales	- Licencia por enfermedad	- Guías para los docentes	- Maestría docente
- Costo de vida	- Licencia por maternidad	- Computadoras para los alumnos	- Director
- Condiciones desfavorables	- Seguro de salud	- Programación de las clases	- Supervisor
- Gastos de traslado	- Asistencia médica	- Provisión de recursos	- Entrenamiento post servicio
	- Pensión		
Suplementos en especie	- Seguro de vida	Supervisión	
- Subsidio o gratuidad de la vivienda	- Empleo adicional	- Observación	
- Subsidio o gratuidad de alimentación	- Trabajo docente adicional	- Retroalimentación	
- Terreno para la construcción de vivienda	- Exámenes para el ascenso	- Coaching	
- Préstamos a tasa promocional	- Redacción de libros de texto		
- Becas para los hijos	- Proyectos de desarrollo		
- Entrega gratuita de libros			

Fuente: Kennedy Kerry, "Enhancing the status of teachers in the Asia-Pacific region: An exploration of the issues", tomado de F. Kemmerer, 1990.

10. La conflictividad social y la frágil gobernabilidad en los sistemas educativos

Todos los días, en algún lugar de América Latina y el Caribe se reporta por lo menos un conflicto al interior de los sistemas educativos, y de ellos la absoluta mayoría están relacionados con demandas de los docentes. Durante el año 2003, la región fue afectada por un total de 325 días de huelgas de docentes que tomaron lugar en varios países, incluyendo Guatemala, Perú, Chile, República Dominicana, Costa Rica, Ecuador, Bolivia, Uruguay, Brasil, Panamá, Paraguay y Honduras. El rango de cantidad de días perdidos por los paros nacionales de docentes fue desde 2 días en Panamá y Paraguay, hasta 93 días en Ecuador. La región perdió más de 6.000 millones de dólares este año como consecuencia del tiempo empleado en estas huelgas, y probablemente afecta también los resultados del proceso enseñanza-aprendizaje en aquellos países que tuvieron mayor número de días de conflicto laboral docente.

Cuadro 16

DÍAS Y RECURSOS PERDIDOS POR PARALIZACIONES DOCENTES

País	Días de huelgas nacionales en el año 2003	Porcentaje de días no trabajados por paralizaciones de docente (1) ^a	Gasto perdido por paralizaciones de docente (2) ^b
Guatemala	52	29	114 869 000
Perú	31	17	319 209 000
Chile	4	n.d.	n.d.
República Dominicana	4	2	10 650 000
Costa Rica	41	21	156 156 000
Ecuador	93	47	182 736 000
Bolivia	31	14	130 130 000
Uruguay	6	n.d.	n.d.
Brasil	55	29	4 985 448 000
Panamá	2	1	7 257 000
Paraguay	2	n.d.	n.d.
Honduras	4	n.d.	n.d.

Fuente: Banco Mundial: Data y Estadísticas (<http://www.worldbank.org/data/countrydata/countrydata.html>), Banco Mundial: EdStats (<http://devdata.worldbank.org/edstats/cd1.asp>). *Panorama Educativo de las Américas*, UNESCO, 2002.

^a Método de cálculo (1): "Días de huelgas nacionales en el año 2003" divididos por el número de días de trabajo docente deseable, basado en el número de horas anual y semanal establecido en el calendario escolar oficial de los países. (Fuente: *Panorama Educativo de las Américas*. PRIE)

^b Método de cálculo (2): Se estima el monto del PIB (del año 2002 en dólares de Estados Unidos actuales) destinado a educación, según el porcentaje del PIB que el gobierno gasta en la educación (estadísticas del año 2000) para llegar al gasto público anual en educación. El resultante se multiplica por "el porcentaje de días no trabajados por paralizaciones de docente" para estimar el "gasto perdido anual por paralizaciones de docentes" y disponer de un orden de magnitud del costo económico de los conflictos docentes no resueltos en educación.

La conflictividad en los sistemas educativos no es un problema menor ni una situación circunstancial, ni responde a las particularidades de determinados actores en determinados países. Es uno de los fenómenos sociales de la mayor importancia que involucra a múltiples actores, no solamente a los docentes y los ministros de educación, y que no puede seguir enfocado de manera lineal y unilateral, al margen de una visión de conjunto de la sociedad en general y la educación en particular; del rol del magisterio en las transformaciones educativas y de la responsabilidad social de la educación, entendida en el más amplio sentido.

Las razones de la conflictividad son múltiples. Las reivindicaciones económicas ocupan el primer lugar y aparecen otros temas emergentes como presupuesto para la educación, contenido y orientación de las políticas educativas, normativa, sistemas de asignación de cargos, evaluación del desempeño docente, mejora en la situación de las escuelas, entre otros. Sin desconocer las particularidades de cada país y de cada actor en confrontación, la ausencia de participación y corresponsabilidad es uno de los telones de fondo.

A la desvalorización social y económica de la profesión se suma el hecho de que los docentes siguen vistos como ejecutores pasivos de lo que se decide en los niveles superiores, operando los currículos y cambios en los cuales no han tenido ni voz, ni presencia, ni capacidad para tomar decisiones. Todas estas condiciones (entre las que se incluyen las tradicionales formas de negociación) crean un clima adverso para la cooperación y negociación.

La conflictividad no garantiza gobernabilidad, entendida como el conjunto de requisitos que se requiere para dirigir y garantizar el funcionamiento de un sistema en el cual se puedan poner en marcha cambios y transformaciones. Por tanto, si se quiere avanzar seriamente en propuestas de consenso, hay que generar el clima de concertación indispensable para que todos los actores se comprometan con ellas, en el marco del respeto a los derechos individuales y del cumplimiento de los deberes profesionales y sociales.

11. Fortalecer el protagonismo docente para mejorar los aprendizajes de los estudiantes y garantizar los cambios en educación

Hoy más que nunca hace falta recuperar los mandatos del PRELAC, aprobado y firmado por 44 países, y que define como su segundo foco estratégico a “los docentes y el fortalecimiento del protagonismo en el cambio educativo para que respondan a las necesidades de aprendizaje de los alumnos”.

Se trata de considerar a los docentes como sujetos y diseñadores de propuestas educativas integradoras, y no como meros ejecutores de ellas; como profesionales reflexivos, autónomos, creativos y comprometidos con el cambio educativo. La definición de políticas que apunten a un cambio en la profesionalización docente supone un cambio de carácter sistémico, que incluya las políticas sobre la escuela. Supone por tanto, un cambio en las políticas de gestión, en la administración del sistema y en las políticas laborales y de seguridad social.

Bibliografía

- Aguerrondo, Inés (2003), “La gestión del sector educación en los 90. Algunas cuestiones para mejorar la eficacia educativa”, Santiago de Chile, inédito.
- ____ (1997), “¿Es posible lograr calidad en educación con menores costos?”, *Revista perspectivas*, vol. 27, N° 2, París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- ANEP (Administración Nacional de Educación Pública) (1998), *Evaluación de aprendizajes en tercer año de educación primaria*, Montevideo.
- Avalos, Beatrice y María Eugenia Nordenflycht (1999), *La formación de profesores. Perspectiva y experiencias*, Santiago de Chile, Aula XXI, Santillana.
- Banco Mundial (2003a), “Data and Statistics. Country Data” [database] [on line] <<http://www.worldbank.org/data/countrydata/countrydata.html>>.
- Banco Mundial (2003b), *Global Development Finance 2003: Striving For Stability In Development Finance*, Washington, D.C.
- Banco Mundial (2002), “Education-EdStats” [database] [on line] <<http://devdata.worldbank.org/edstats/cd1.asp>>.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2003), “Hacia visiones renovadas del financiamiento educativo en América Latina y el Caribe”, documento presentado en la Cumbre Extraordinaria de las Américas (Monterrey, 12 y 13 de enero de 2004).
- Brautigam, D. (2000), *Aid Dependence and Governance*, Estocolmo, Almqvist & Wicksell International.
- Bruneforth, Michael, Albert Motivans y Yanhong Zhang (2004), “Investing in the future: financing the expansion of educational opportunity in Latin America and the Caribbean”, *UIS Working Paper*, N° 1, Montreal, Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS).
- Brunner, José Joaquín (1999), “Cibercultura: la aldea global dividida” [en línea] <http://www.geocities.com/brunner_cl/cibercult.html>.
- Calcagno, Alfredo Eric (1997), “El financiamiento de la educación en América Latina”, *Revista iberoamericana de educación*, N° 14, Madrid, mayo-agosto.

- Carnoy, Martin (2002), “Are education reforms working in Latin America? A new look at understanding whether education is getting better”, *Working Paper*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2004), *Una década de desarrollo social en América Latina, 1990-1999* (LC/G.2212-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.143.
- (2003), *Panorama social de América Latina 2002-2003* (LC/G.2209-P/E), Santiago de Chile agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.185.
- (2002), *Panorama social de América Latina, 2001-2002*, (LC/G/2183-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.65.
- (2000a), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.81.
- (2000b), *La brecha de la equidad: una segunda evaluación* (LC/G.2096), Santiago de Chile, mayo.
- (1996), *Rol estratégico de la educación media para el bienestar y la equidad*, (LC/G.1919), Santiago de Chile, abril.
- (1995), *Panorama social de América Latina 1995* (LC/G.1886-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.95.II.G.17.
- CEPAL/UNESCO/OREALC (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura/Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe) (1992), *Educación y conocimiento, eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile.
- Cueto, Santiago y Walter Secada (eds.) (2004), *Mathematics Learning and Achievement in Quechua, Aymara and Spanish Boys and Girls in Bilingual and Spanish Schools in Puno, Peru, Report for the World Bank*, Washington, D.C.
- De Andraca, A.M. (coord.) (2003), *Buenas prácticas para mejorar la educación en América Latina*, Santiago de Chile, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL)/Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (CINTERFOR).
- Delannoy, Françoise (1998), “Reformas en gestión educacional en los 90’s”, *LCSHD Paper Series*, No 21, Washington, D.C, World Bank.
- Di Gropello, Emanuela y Rossella Cominetti (comps.) (1998), *La descentralización de la educación y la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana* (LC/L.1132/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Filgueira, C. y E.L. Martínez (2001), “La reforma educativa en Uruguay: desafíos y tendencias”, Montevideo, Ministerio de Educación y Cultura, inédito.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) y Banco Mundial (2003), *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative. Status of Implementation*, 12 de septiembre.
- Galiani, S. y E. Schargrodsky (2002), “Evaluating the impact of school decentralization on educational quality”, *Economía: Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- García Aracil, Adela y Donald Winkler (2004), “Education and ethnicity in Ecuador”, inédito.
- Gerstenfeld, Pascual y otros (1995), “Variables, extrapedagógicas y equidad en la educación media: hogar, subjetividad y cultura escolar”, *serie Políticas sociales*, N° 9 (LC/L.924-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- González, Pablo, Alejandra Mizala y Pilar Romaguera (2004), “Recursos diferenciados a la educación subvencionada en Chile”, *Serie de economía*, N° 150, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile, diciembre.
- Harbison, R. y E. Hanushek (1992), *Educational Performance of the Poor: Lessons from Rural Northeast Brazil*, Nueva York, Banco Mundial/Oxford University Press.
- Hausmann Ricardo y Miguel Székely (1999), *América Latina frente a la desigualdad: progreso económico y social en América Latina*, BID. Informe 1998-99, Washington, D.C.
- James, Estelle (1991), “Private finance and management of education in developing countries: major policy and research issues”, *Issues and Methodologies in Educational Development*, N° 5, París, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE).
- Jiménez, Emanuel y Y. Sawada (1998), “Do community managed schools work? An evaluation of El Salvador’s EDUCO Program”, *World Bank Economic Review*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Kemmerer, Frances (1990), “An integrated approach to primary teacher’s incentives”, *Improving educational quality: a global perspective*, D. Chapman y C. Carrier (eds.), Nueva York, Greenwood Press.

- Kennedy, Kerry (1998), "Enhancing the status of teachers in the Asia-Pacific region: an exploration of the issues", *Asia-Pacific Journal of Teacher Education and Development*, Hong Kong, Hong Kong Institute of Education.
- King, Elizabeth y B. Ozler (1998), "What's decentralization got to do with learning? The case of Nicaragua's school autonomy reform", *The World Bank Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms*, Nº 9, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Knack, S. y A. Rahman (2003), "Donor fragmentation and bureaucratic quality in aid recipients", documento presentado en la séptima conferencia anual de la International Society for New Institutional Economics [en línea] <<http://www.isnie.org/ISNIE03.htm>>
- Labarca, Guillermo (1996), *Inversión en la infancia: evidencias y argumentos para políticas efectivas*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- LLECE (Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación) (2002), "Qualitative Study of Schools with Outstanding Results in Seven Latin American Countries" [en línea] <<http://www.unesco.cl/09.htm>>
- (1998), "Primer estudio internacional comparativo", [en línea] <<http://www.unesco.cl/09.htm>>
- Martín, Michaela (1999), "The role of the university in initial teacher training: trends, current problems and strategies for improvement", *Contributions*, Nº 32, París, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIEP).
- McMeekin, R.W. (2004), "Administración de la cooperación internacional en materia de educación en los países de América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), inédito.
- (1996), *Coordinación de la asistencia externa para la educación en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Miller, Errol (2004), "Improving Equity and Delivering Quality Primary Education to Vulnerable Groups in Latin America and the Caribbean", Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), inédito.
- Mingat, Alain (1998), "Costo y financiamiento de la educación en economías asiáticas de alto rendimiento", *Financiamiento de la educación en América Latina*, Santiago de Chile, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREALC)/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología (2003), "Alternativas de conversión de deuda por programas sociales", Buenos Aires, septiembre, inédito.
- (1999), *Mejor educación para todos. Programas compensatorios 1993-1998*, Buenos Aires.
- Morduchowicz, Alejandro (2002), "Carreras, incentivo y estructuras salariales docentes", *Documento*, Nº 23, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREALC), mayo.
- Motivans, Albert (2004), "Public and private roles in the provision and funding of education in Latin America and the Caribbean", Montreal, Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS), inédito.
- Muñoz Izquierdo, Carlos (2004), "Uso de información para mejorar la gestión, seguimiento e impacto de programas y políticas educacionales", Santiago de Chile, Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), inédito.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2002), *Education Statistics and Indicators. Education at a Glance*, París.
- (2001), *Knowledge and skills for life: first results from PISA 2000*, París.
- OCDE/UNESCO (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2002), *Financing Education-Investments and Returns*.
- (2001), "Teachers for tomorrow's schools", *Analysis of the World Education Indicators*, París.
- OCDE/UIS (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos)/Instituto de Estadística de la UNESCO) (2003), *Literary Skills for the World of Tomorrow: Further Results from PISA 2000*, Montreal.
- Oliveira, J. B.A. (1998), *A Pedagogia do Sucesso*, Belo Horizonte, Saraiva.
- Paes de Barros, Ricardo y R. Silva Pinto de Mendonça (1998), "The impact of three institutional innovations in Brazilian education", *Organization Matters: Agency Problems in Health and Education*, D. Savedoff (ed.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

- PREAL (Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe) (2001), “Responsabilidad por los resultados educativos”, *PREAL Informe*, N° 9, Santiago de Chile.
- Sander, Benno (s/f), “Las nuevas tendencias en la gestión educativa: democracia y calidad”, [on line] <<http://www.iacd.oas.org/La%20Educa%20123-125/sand.htm>>.
- Schiefelbein, E. y otros (1999), *Cost-Effectiveness of Education Programmes to Reduce Child Labor*, Washington, D.C., Banco Mundial/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Schiefelbein, E y P. Schiefelbein (2003), “From screening to improving quality: the case of Latin America”, *Assessment in Education*, vol. 10, julio.
- Siniscalco, María Teresa (2002), *A statistical profile of the teaching profession*, Ginebra/París, Organización Internacional del Trabajo (OIT)/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- Stubrin, Florencia y Julián Gindin (s/f), “Conflictividad docente en América Latina. El laboratorio de políticas públicas”, *documento de trabajo*, Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- Uemura, Mitsue (1999), *Community Participation in Education: What do we know?*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2003a), *Compendio mundial de la educación 2003. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo*, Montreal, Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS).
- (2003b), *Educación para Todos en América Latina: Un objetivo a nuestro alcance. Informe regional de monitoreo de EPT 2003*, Santiago de Chile, Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC).
- (2003c), “Educación: ¿quién paga?”, *Boletín del sector educación de la UNESCO*, N° 5, abril-junio.
- UNESCO/OREALC (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura/Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe) (2002a), *Declaración de la Habana: modelo de acompañamiento-apoyo, monitoreo y evaluación- del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe*, PREALC, Santiago de Chile, diciembre.
- (2002b), *Informe regional: panorama educativo de las Américas*. Santiago de Chile, Proyecto regional de indicadores educativos, Ministerio de Educación/Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC).
- (2001), *Balance de los 20 años del Proyecto principal de educación en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- (1996), “Proyecto principal de educación en América Latina y el Caribe”, *Boletín*, N° 40, Santiago de Chile.
- Willms, Douglas J. (2000), *Standards of Care: Investments to Improve Children's Educational Outcomes in Latin America*, New Brunswick, Canadian Research Institute for Social Policy, University of New Brunswick.
- Willms, Douglas J. y Marie-Andree Somers (2001), “Family, classroom and school effects on children's educational outcomes in Latin America”, *School Effectiveness and School Improvement*, vol. 12, N° 4.
- Winkler, Donald (2004), “Improving Educational Management and Outcomes Through Decentralization: the Latin American Experience”, Santiago de Chile, Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), inédito.
- (2003), *Strengthening Accountability in Public Education: The Challenge Facing Central America and Mexico*, Washington, D.C., Research Triangle Institute.
- (1999), “Empowering municipalities or schools?”, *Decentralizing the State*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Wolff, Laurence y otros (2002), *Primary Education in Latin America: The Unfinished Agenda*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Wolf, Laurence y Claudio de Moura Castro (2001), “Public or private education for Latin America? That is the (false) question”, *Sustainable Development Department Technical Paper Series*, N° EDU-119, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Wößmann, Ludger (2001), “Schooling resources, educational institutions, and student performance: the international evidence”, *Kiel Working Paper*, N° 983, Kiel Institute of World Economics.

Anexo

Anexo 1

Consideraciones metodológicas respecto de la estimación de brechas y recursos requeridos para el logro de las 4 metas propuestas

A. Reducción de brechas entre países: el criterio de convergencia de costos

Un aspecto muy central que se tuvo en consideración en la estimación de los recursos adicionales que se requieren para cumplir las metas propuestas es la necesidad de elevar la calidad y la eficiencia de los servicios educacionales. En otras palabras, el aumento del gasto público para alcanzar las metas no sólo debe contemplar los recursos necesarios para atender a una fracción mucho más elevada de población en los grupos etarios pertinentes, es decir, los aumentos de cobertura y los derivados del crecimiento de la población, sino también aquellos que permiten asegurar una educación de mayor calidad, lo que a su vez permite lograr los objetivos con mayor eficiencia. Por ello se consideró que un cálculo basado en los costos actuales (observados) por educando en cada nivel no son adecuados pues “congelarían” la situación actual que se ha plasmado a lo largo de los años precisamente debido a la insuficiencia de recursos públicos, particularmente en los países en que los gastos corrientes y de inversión por alumno son muy bajos o muy inferiores al patrón regional. Mantener fijos esos costos implicaría sostener en el tiempo las desigualdades que hoy existen entre los países y “adoptar” niveles de calidad no compatibles con las metas.

Por lo anterior, la estimación que aquí se ha presentado se basó en un supuesto fuerte de convergencia de costos per cápita entre los países. Con ello se trató de asegurar que en los países con mayor rezago educativo los recursos adicionales representen una fracción proporcionalmente más alta del total regional, tanto por el mayor esfuerzo que deberían realizar para alcanzar las metas en el mismo lapso de tiempo (debido a sus menores tasas netas de matrícula), como porque precisan un mayor gasto per cápita en educación para cerrar las brechas que los separan de los estándares mínimamente aceptables. Ello implica aumentos importantes en los gastos de inversión en nuevos establecimientos educacionales e incrementos también importantes en los costos corrientes, la mayor parte de los cuales corresponden a remuneraciones de los maestros y del personal administrativo y de apoyo.

A partir del examen de las cifras de costo per cápita anual por alumno en los tres niveles de enseñanza, se consideró que un criterio adecuado de convergencia consiste en que los países que hacia el año 2000 presentaban un costo per cápita inferior al valor mediano en la región deberían incrementarlo paulatinamente hasta alcanzar dicho valor en el año 2015. En el caso de la educación primaria, por ejemplo, se consideró que los países con un gasto per cápita corriente inferior a 171 dólares anuales (9 del total de 22 países considerados) deberían aumentar esos gastos hasta alcanzar esa cifra en el año 2015. Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití y Honduras son los países que registran los más bajos niveles de gasto por alumno, con cifras que fluctúan entre la mitad y la cuarta parte de la mediana de gasto regional. La excepción es Haití, con un gasto público per cápita de 13 dólares anuales.⁷² Hacia el año 2000 todos estos países exhibían una tasa neta de matrícula primaria muy baja en comparación con el promedio regional de 93%, salvo Ecuador que según las cifras oficiales ya habría alcanzado una cobertura prácticamente universal (véase el cuadro 3 anexo). Este mismo supuesto de convergencia de costos se adoptó para la estimación de los recursos

⁷² Salvo mención en contrario, las cifras sobre costo per cápita y recursos totales necesarios para alcanzar las metas están expresadas en dólares de 1995.

adicionales requeridos para las metas en educación preprimaria y secundaria. En el caso de la meta de alfabetización se utilizó una cifra de costo por beneficiario igual para todos los países.

B. Supuestos adoptados para la estimación

Como todo ejercicio de estimación de costos de esta naturaleza, es posible adoptar supuestos diferentes en relación con distintos aspectos que inciden ya sea de forma marginal o muy fuertemente en los resultados finales. Naturalmente es posible “simular” el efecto de la adopción de diferentes supuestos (y combinaciones entre ellos) en la magnitud de los recursos adicionales necesarios para alcanzar las metas. Sin embargo, se consideró más adecuado adoptar - discrecional aunque no arbitrariamente- un conjunto básico de supuestos y considerar las cifras resultantes como un monto plausible o verosímil, cuyo propósito es dar una idea de la magnitud global de los recursos que se requiere para alcanzar las cuatro metas en el año 2015 y el esfuerzo que debe realizar el sector público en cada país, año a año, para situarse en una “trayectoria de cumplimiento” de las mismas. Los siguientes son los principales supuestos o hipótesis utilizados en la estimación:

a) Utilizar los costos per cápita actuales (correspondientes a año 2000) en los tres niveles de enseñanza (preprimario, primario y secundario). Estos costos corresponden a los desembolsos que realiza el sector público e incluyen los gastos corrientes y de inversión. Puesto que se trata de explorar fuentes de financiamiento para el gasto público en educación, no se consideraron los gastos del sector privado (de las familias), no obstante que en el cumplimiento de las metas la oferta privada (variable entre países) y su evolución en el tiempo pueda jugar un papel importante.

b) Adoptar una hipótesis de convergencia (véase supra) de estos costos públicos por alumno en los tres niveles de enseñanza de modo de cerrar las brechas que existen actualmente en la región, acercando el gasto que efectúan los países de menor ingreso por habitante y mayor rezago educacional a niveles más compatibles con las necesidades de una educación de mayor calidad. Esto se traduce en montos más altos de recursos adicionales en los países que deben hacer un esfuerzo de financiamiento mayor vis-a-vis sus necesidades. En cada uno de los niveles de enseñanza (tres primeras metas) el criterio se sujetó al valor mediano de los costos observados; esta es la cifra a la que deberían converger los países con un gasto público por matriculado inferior a dicho valor mediano. Se supuso que los países con un costo superior a la mediana realizarán los gastos adicionales con los mismos costos per cápita actuales.

c) Expresar todas las cifras en dólares de 1995, no corregidas por las diferencias internacionales de poder adquisitivo de esa moneda. Las estimaciones en dólares de poder adquisitivo de paridad no alteran básicamente las magnitudes relativas de recursos entre los países, y sus niveles absolutos pierden sentido al momento de analizar fuentes alternativas de financiamiento en que los montos están expresados en dólares corrientes.

d) Adoptar una hipótesis de crecimiento moderado de las economías para analizar los requerimientos de recursos públicos en la trayectoria de cumplimiento de las metas. Para estos efectos se supuso que el PIB se expandiría a una tasa anual de 2,57% que corresponde a la tasa “histórica” para el promedio regional del período 1990-2002.

e) Suponer que los países progresarán “linealmente” hacia el cumplimiento de cada una de las metas y que el gasto corriente y de inversión y, por lo tanto, las necesidades de recursos se distribuirán linealmente también hasta el año 2015. Sin embargo, este supuesto que es obviamente una simplificación —particularmente en el caso de los gastos de inversión como la construcción de escuelas— no incide en la estimación de los montos globales de recursos necesarios en cada país.

I L P E S



Serie

C E P A L

seminarios y conferencias

Números Publicados

1. Hernán Santa Cruz Barceló: un homenaje en la CEPAL (LC/L.1369-P), N° de venta S.00.II.G.59 (US\$ 10,00), 2000. [www](#)
2. Encuentro latinoamericano y caribeño sobre las personas de edad (LC/L.1399-P), N° de venta S.00.II.G.88 (US\$ 10,00), 2000. [www](#)
3. La política fiscal en América Latina: una selección de temas y experiencias de fines y comienzos de siglo (LC/L.1456-P), N° de venta S.00.II.G.33 (US\$ 10,00), 2000. [www](#)
4. Cooperación internacional para el desarrollo rural en el Cono Sur - Informe del seminario regional - Santiago, Chile 14 y 15 de marzo de 2000 (LC/L.1486-P), N° de venta S.00.II.G.18 (US\$ 10,00), 2000. [www](#)
5. Política, derecho y administración de la seguridad de la biotecnología en América Latina y el Caribe (LC/L.1528-P), N° de venta S.01.II.73 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
6. Informe de la relatoría del seminario de alto nivel sobre las funciones básicas de la planificación y experiencias exitosas (LC/L.1501-P; LC/IP/L.186), N° de venta S.01.II.G. 42 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
7. Memorias del Seminario Internacional sobre bancos de programas y proyectos de inversión pública en América Latina (LC/L.1502-P; LC/IP/L.187), N° de venta S.01.II.G.48 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
8. Seminario de alto nivel sobre las funciones básicas de la planificación. Compendio de experiencias exitosas (LC/L.1544-P; LC/IP/L.189), N° de venta S.01.II.G.85 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
9. Desafíos e innovaciones en la gestión ambiental (LC/L.1548-P), N° de venta S.01.II.G.90 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
10. La inversión europea en la industria energética de América Latina (LC/L.1557-P), N° de venta S.01.II.G.102 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
11. Desarrollo Sostenible. Perspectivas de América Latina y el Caribe. Reunión consultiva regional sobre desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe (LC/L.1613-P), N° de venta S.01.II.G.153 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
12. Las campañas mundiales de seguridad en la tenencia de la vivienda y por una mejor gobernabilidad urbana en América Latina y el Caribe (LC/L.1616-P), N° de venta S.01.II.G.156 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
13. Quinta Conferencia Interparlamentaria de Minería y Energía para América Latina (LC/L.1642-P), N° de venta S.01.II.G.180 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
14. Metodología estandarizada común para la medición de los gastos de defensa (LC/L.1624-P), N° de venta S.01.II.G.168 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
15. La migración internacional y el desarrollo en las Américas (LC/L.1632-P), N° de venta S.01.II.G.170 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
16. Taller Preparatorio de la Conferencia Anual de Ministros de Minería / Memorias Caracas, Eduardo Chaparro Avila (LC/L.1648-P), N° de venta S.01.II.G.184 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
17. Memorias del seminario internacional de ecoturismo: políticas locales para oportunidades globales, mayo de 2001, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos y División de Desarrollo Productivo y Empresarial (LC/L.1645-P), N° de venta S.01.II.G.197 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
18. Seminario Internacional Sistemas nacionales de inversión pública en América Latina y el Caribe: balance de dos décadas. Compendio General, Santiago, Chile 5 y 6 de Noviembre de 2001 (LC/L.1700-P, LC/IP/L.198), N° de venta S.01.II.G.111 (US\$ 10,00), 2002. [www](#)
19. Informe de relatoría del seminario sobre Sistemas nacionales de inversión pública en América Latina y el Caribe: balance de dos décadas (LC/L.1698-P; LC/IP/L.197), N° de venta S.02.II.G.9 (US\$ 10,00), 2002. [www](#)
20. Informe del Seminario "Hacia la institucionalización del enfoque de género en las políticas económico-laborales en América Latina" (LC/L.1667-P), N° de venta S.01.II.G.201 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
21. Cuarto diálogo parlamentario Europa-América Latina para el desarrollo sustentable del sector energético (LC/L.1677-P), N° de venta S.01.II.G.211 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)

22. América Latina y el Caribe hacia la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Conferencia Regional Preparatoria Rio de Janeiro, Brasil 23 y 24 de octubre 2001 (LC/L.1706-P), N° de venta S.02.II.G.14 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
23. Oportunidades del sector empresarial en el área del medio ambiente (LC/L.1719-P), N° de venta S.02.II.G.30 (US\$ 10,00), 2002. [www](#)
24. Informes nacionales sobre migración internacional en países de Centroamérica. Taller de capacitación para el análisis de información censal sobre migración internacional en América Central (LC/L.1764-P), N° de venta S.02.II.G.78 (US\$ 10,00), 2002. [www](#)
25. Ciencia y Tecnología para el Desarrollo Sostenible. Una perspectiva Latinoamericana y Caribeña (LC/L.1840-P), N° de venta S.03.II.G.5 (US\$ 10,00), 2003. [www](#)
26. Informe del cuarto taller de Gerentes de Organismos de Cuenca en América Latina y el Caribe (LC/L.1901-P), N° de venta S.03.II.G.62 (US\$ 10,00), 2003. [www](#)
27. La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas (LC/L.1941-P), N° de venta S.03.II.G.100 (US\$ 15,00), 2003. [www](#)
28. Reglas macrofiscales, sostenibilidad y procedimientos presupuestarios (LC/L.1948-P), N° de venta S.03.II.G.106 (US\$ 15,00), 2003. [www](#)
29. Gestión pública por resultados y programación plurianual (LC/L.1949-P), N° de venta S.03.II.G.107 (US\$ 15,00), 2003. [www](#)
30. Redes de apoyo social de las personas mayores en América Latina y el Caribe (LC/L.1995-P), N° de venta S.03.II.G.157 (US\$ 15,00), 2003. [www](#)
31. Capital social: potencialidades analíticas y metodologías para la superación de la pobreza (LC/L.1949-P), N° de venta S.03.II.G.125 (US\$ 15,00), 2003. [www](#)
32. Una evaluación de los procesos de descentralización fiscal (LC/L.1991-P), N° de venta S.03.II.G.153 (US\$ 15,00), 2003. [www](#)
33. Derechos humanos y trata de personas en las Américas. Resumen y aspectos destacados de la conferencia hemisférica sobre migración internacional (LC/L.2012-P), N° de venta S.03.II.G.174 (US\$ 15,00), 2003. [www](#)
34. Informe de la reunión sobre temas críticos de la regulación de los servicios de agua potable y saneamiento en los países de la región (LC/L.2017-P), N° de venta S.03.II.G.178 (US\$ 15,00), 2003. [www](#)
35. Empleos e ingresos rurales no agrícolas en Argentina (LC/L.2069-P) N° de venta: S.04.II.G.12, (US\$ 15,00), 2003. . [www](#)
36. La fecundidad en América Latina: ¿transición o revolución? (Santiago de Chile, 9 al 11 de junio de 2003) (LC/L.2097-P) N° de venta: S.04.II.G.34 (US\$ 15,00), 2004. . [www](#)
37. Informe del seminario sobre banco de proyectos exitosos de DNP Colombia (LC/L.2116-P) N° de venta: S.04.II.G.49 (US\$ 15,00), 2004. . [www](#)
38. Caracterización de los síndromes de sostenibilidad del desarrollo. El caso de Argentina. LC/L2155-P. N° de venta :S.04.II.G.83 (US\$ 15,00), 2004. [www](#)
39. Los síndromes de sostenibilidad del desarrollo en América Latina. El caso de México. (LC/L2156-P). N° de venta: S.04.II.G.84, (US\$ 15,00), 2004. [www](#)
40. Revisiones de desempeño ambiental de la OECD. (Responsable: Carlos de Miguel). (LC/L.2175-P). N° de venta: S.04.II.G.102 (US\$ 10,00), agosto 2004. [www](#)
41. Síndromes de sostenibilidad ambiental del desarrollo en Colombia. José Jairo Escobar (LC/L.2202-P), N° de venta: S.04.II.G.127 (US\$ 10,00), octubre 2004. [www](#)
42. Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces, Irma Arriagada y Verónica Aranda, (LC/L.2030-P), N° de venta: S.04.II.G.150 (US\$ 20,00), diciembre 2004. [www](#)
43. Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), (LC/L.2264-P), N° de venta: S.05.II.G.4 (US\$ 10,00), enero 2005. [www](#)

-
- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@eclac.cl.
 - [www](http://www.eclac.cl): Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>.

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: