

MARIO WAISSBLUTH

EDUCACIÓN PARA EL SIGLO XXI

El desafío latinoamericano



VII. RECURSOS FINANCIEROS

EN LOS diferentes capítulos hemos especificado las prioridades centrales para los distintos niveles etarios. Pero nada es gratis, aunque este no debe considerarse un gasto, sino una inversión en el futuro de la región. Como dijo Benjamín Franklin, “la inversión en conocimiento es la que paga el mejor interés”.

Recordará también el lector lo que vimos anteriormente respecto de la historia del continente, y como este ha debido sortear una serie de dificultades que han retrasado y distorsionado su desarrollo. La principal está relacionada con la pobreza y las desigualdades, tanto económicas como sociales, que tienen fuerte impacto en el desarrollo educativo. Ahora veremos el componente financiero de las reformas.¹

La evidencia internacional señala con nitidez que el nivel socioeconómico de las familias de los estudiantes que asisten a una escuela es una de las variables que mejor explican los aprendizajes obtenidos. Por mucho que avancemos con las políticas educativas, e incluso en gasto, solo podremos avanzar a un ritmo ligeramente superior al de la equidad de ingresos y la mejora general de gobernanza de cada país.

¹ El autor agradece la colaboración de Ariel Ramos, investigador de política educativa de la Fundación Educación 2020, en la recopilación de datos y redacción inicial de partes de este capítulo.

¿CUÁNTO GASTAN LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS EN EDUCACIÓN?

Aun cuando sabemos de las dramáticas desigualdades presentes en el continente, no todos los países viven la misma realidad, y no es esperable que tengan un gasto absoluto similar en educación. Para hacerse una idea, el PIB per cápita va desde los 23.000 dólares en Chile y Panamá a los 5.000 dólares en Honduras y Nicaragua, siendo el promedio regional ponderado de 14.000 dólares, bastante lejos de los 39.000 dólares de los países de la OCDE.

Según el reporte de seguimiento *Education for All*, que elaboró la Unesco en 2015, este organismo propuso a los diferentes gobiernos del planeta que el gasto total en educación se sitúe entre 4% y 6% como porcentaje del PIB, y entre 15% y 20% en relación al gasto público total. Según ellos, coincidiendo con el planteamiento de este ensayo y el de muchos autores, la prioridad de este gasto debiera estar siempre puesta en los años iniciales de la vida de los niños.

De acuerdo a los datos disponibles, los países de América Latina han aumentado lentamente el gasto y van cumpliendo esta recomendación, aunque más cerca del extremo inferior de la meta propuesta, destinando en promedio ponderado 4,6% del PIB a educación. En 2014, solo Perú, El Salvador y Guatemala aún no llegaban al 4%.

A pesar de que se encuentran por debajo del gasto recomendado por la Unesco, tanto Honduras como el Perú han tenido significativos avances en cobertura, sobre todo en educación inicial, aumentando 9,7% y 23,3%, respectivamente, entre 2007 y 2015.²

²Fuente: Datos de cobertura Unesco.

TABLA 6.
Distribución del ingreso, América Latina

Coeficiente GINI	
País	2015
Bolivia	45,8
Brasil	51,3
Chile	47,7
Colombia	51,1
Costa Rica	48,2
R. Dominicana	44,9
Ecuador	46,5
Honduras	50,1
Perú	44,3
Uruguay	41,7
Paraguay	48

TABLA 7.
Porcentaje de pobres en América Latina

Tasa de pobreza				
Países	2007	2008	2013	2014
Bolivia	54	-	32	-
Brasil	30	25	18	16
Chile	-	-	7	-
Colombia	-	42	30	28
R. Dominicana	44	44	40	37
Ecuador	42	42	33	29
El Salvador	-	-	40	41
Honduras	69	-	74	-
México	-	34	-	41
Panamá	28	27	22	21
Paraguay	59	56	40	42
Perú	45	40	24	22
Uruguay	17	13	5	4
Venezuela	28	27	32	-
A. Latina	34	33	28	28

TABLA 8.
Ingreso per cápita, América Latina

PIB per cápita		
País	2012	2016
Chile	21.330	22.707
Panamá	18.184	21.335
Uruguay	18.477	20.047
Argentina	19.225	18.489
México	16.324	16.832
Costa Rica	13.878	15.401
R. Dominicana	11.491	14.099
Brasil	15.118	14.024
Colombia	11.840	13.124
Perú	10.944	12.072
Ecuador	10.322	10.424
Paraguay	7.312	8.871
El Salvador	7.533	7.990
Guatemala	6.899	7.367
Bolivia	5.793	6.708
Nicaragua	4.453	5.137
Honduras	4.137	4.392
Venezuela	17.679	

¿CUÁNTO DEBIERAN GASTAR?

¿Qué implicaría si todos los países se decidieran a aumentar 6% el gasto en educación? Para llegar al máximo sugerido por la Unesco, los países de América Latina deberían destinar del orden de los 26.000 millones de dólares anuales adicionales, una cifra suficiente para financiar cuatro veces los Juegos Olímpicos de Brasil, aumentar en más del doble

el presupuesto de educación de Chile o el equivalente al PIB total de El Salvador.

Obviamente, no se trata de gastar, sino además de gastar bien. Una mayor entrega de recursos debe ir aparejada de objetivos, metas claras para cada nivel educativo y una propuesta de política integral, vinculada a cada una de las particularidades territoriales y culturales, centrada en transformaciones graduales de largo plazo y no en experimentos cortoplacistas que respondan a las necesidades electorales de los gobiernos de turno. En este ensayo al menos, hay un compromiso muy nítido con ciertas prioridades claves.

Como recomendación general de estructura de gasto, no es aconsejable utilizar sistemas cuyo criterio sea premiar a las instituciones educativas o a los profesores por determinados comportamientos, pero por otro los castigue si no cumplen con determinados desempeños. Incentivos de este tipo no favorecen la colaboración entre las escuelas, no compartiéndose las mejores prácticas educativas y segregando aún más el sistema educacional. El mercado funciona bien para los bancos o las empresas automotrices, pero no funciona bien en educación, pues la cantidad de incentivos perversos incontrolables es demasiado significativa.

¿Es entonces un aumento hasta el 6% del PIB lo razonable y adecuado? Lamentablemente no, por dos razones fundamentales. En primer lugar, el continente está demasiado atrás de los países avanzados en materia del aprendizaje de los alumnos. Una estrategia más osada implicaría, por ejemplo, avanzar de manera gradual hasta el 7% del PIB, mantenerse ahí por una década, y de ahí en adelante mantener el monto absoluto constante, mientras las economías crecen, con lo cual al cabo de un tiempo se estabilizaría en el promedio internacional de 6% del PIB. Hay que avanzar más rápido que el resto para no quedarnos atrás.

Sin embargo, hay una poderosa segunda razón. El capítulo IV de este ensayo se denomina "El rescate de los niños

y jóvenes como prerrequisito". La palabra "prerrequisito" no está escogida al azar. Si el continente completo no aborda el drama de la vulneración de los derechos humanos básicos de la infancia y la adolescencia, es poco lo que se podrá lograr por medio del sistema formal de educación inicial, escolar o superior. Este esfuerzo —en prioridades bien definidas y detalladas en aquel capítulo—, dependiendo de la realidad específica de cada país, puede costar entre 1% y 2% adicional del PIB, no contemplado en los razonamientos anteriores.

En síntesis, para cada país de la región en promedio, el gasto total debiera aumentar entre 3% y 5% adicional del PIB para garantizar el futuro de largo plazo de nuestras naciones. ¿De dónde saldrá este dinero? Es una suma sideral, siendo que en general nuestra recaudación tributaria es de las más bajas del mundo, entre 19% y 23% del PIB, comparado con 40% o 50% en la mayoría de los países avanzados. Las únicas excepciones latinoamericanas son Argentina y Brasil, con recaudaciones superiores al 35%, pero con un gasto pésimamente focalizado en las prioridades esenciales. En estos dos países, los recursos podrían aparecer. En el resto, es casi inevitable una reforma tributaria, que tome estos dineros de los más ricos, para ser bien invertidos en el bienestar y aprendizaje de los niños y jóvenes, es decir, en el futuro de nuestros países.

Es ahí, en la decisión de los sectores más acomodados para meterse la mano al bolsillo, tanto personas como empresas, donde se jugará la economía política profunda de nuestra región. Si el 1% más rico de la región acumula anualmente entre el 20% y el 30% del PIB, sería solo un pequeño acto de generosidad destinar parte de su ingreso a asegurar el futuro de la región... y de ellos mismos.

INVERTIR TAMBIÉN EN COOPERACIÓN

Hay un pequeño gasto adicional: cada una de las propuestas de este ensayo podrían beneficiarse de una mayor cooperación entre los países de la región —y con países avanzados—, tanto a través del intercambio de experiencias como de especialistas, estudiantes, docentes, directivos y formuladores de políticas públicas, ya sea en protección a la infancia, en educación inicial, escolar o superior.

Es cuestión de imaginar lo que se podría lograr, por ejemplo, intercambiando los programas exitosos de innovación en las aulas escolares, o los mencionados centros permanentes de difusión, apoyo técnico y entrenamiento de directivos, evaluaciones comparadas del impacto de diferentes políticas de protección a la infancia, etcétera.

Como ejemplo, el Programa Erasmus+, de la Unión Europea, aunque se dirige únicamente a intercambios estudiantiles, es un buen modelo a estudiar, respecto a su organización y gobernanza. Su gran ventaja estriba no solo en las oportunidades de intercambio, sino en la mayor integración de sus comunidades, cuestión que en América Latina es aún más necesaria, dada nuestra historia de confrontaciones y escasa cooperación comercial.

El Programa Erasmus+ ofrece financiamiento para apoyar las políticas y los proyectos innovadores en actividades de fomento del aprendizaje y la educación en todos los niveles y para todas las edades. En 2009, se establecieron cuatro objetivos comunes de la Unión Europea para abordar los problemas de los sistemas de educación y formación hasta 2020:

- Hacer del aprendizaje permanente y de la movilidad una realidad.

- Mejorar la calidad y eficacia de la educación y la formación.
- Fomentar la igualdad, la cohesión social y la ciudadanía activa.
- Incrementar la creatividad y la innovación, incluido el espíritu empresarial, en todos los niveles de la educación y la formación.

Supongamos por un momento que los distintos países latinoamericanos decidieran dedicar, por ejemplo, el 0,1% de su presupuesto educativo a un fondo integral de cooperación latinoamericana, similar a Erasmus+, y asegurado por períodos decenales. Esto significaría unos 500 millones de dólares aproximados anuales, el equivalente al valor de una carretera asfaltada de 500 km. ¿Valdrá la pena invertir el equivalente a una “carretera educativa latinoamericana”? Aunque no hay modo de demostrarlo, sospechamos que la respuesta es rotundamente positiva.

En estricto rigor, el desafío no es tanto financiero, sino político. ¿Cómo evitar las probables disputas porque en determinados momentos, algunos países dan más de lo que reciben, ya sea bajo la forma de becas o asistencia técnica?

La única solución es darle a este programa reglas claras de financiamiento a los subprogramas y una gobernanza nítida, que no esté conformada por representantes que respondan ni sean nombrados por presiones de cada gobierno, sino a través de procedimientos transparentes, y con estabilidad en sus designaciones que trasciendan a los períodos electorales. Una vez concordada esta materia, las actividades cotidianas de carácter administrativo pueden entregarse a algunos de los organismos latinoamericanos de cooperación ya existentes. De igual manera, sería necesaria una evaluación externa autónoma y periódica sobre la eficacia e impacto de esta iniciativa.

Por último, debe señalarse que es obviamente imposible que los diferentes países decidan incorporarse de modo simultáneo a una iniciativa de esta naturaleza. Las problemáticas políticas y financieras internas son demasiado diferentes. Pero bastaría con que el esquema comenzara con dos o tres países de la región, y el resto podría incorporarse de manera gradual.