



NACIONES UNIDAS



Distr.
GENERAL

LC/G.2253(SES.30/15)
4 de junio de 2004

ORIGINAL: ESPAÑOL

TRIGÉSIMO PERÍODO DE SESIONES DE LA CEPAL
SAN JUAN, PUERTO RICO, 28 DE JUNIO AL 2 DE JULIO DE 2004



FINANCIAMIENTO Y GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

SÍNTESIS

Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

04-6-463

ÍNDICE

	<i>Página</i>
I. EL ESCENARIO Y SUS DESAFÍOS.....	1
A. LA SITUACIÓN EDUCATIVA Y EL ESFUERZO DE LOS PAÍSES.....	1
B. LOS COMPROMISOS INTERNACIONALES EN EDUCACIÓN	5
C. DESAFÍOS.....	5
II. FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN: COSTOS Y OPCIONES.....	7
A. METAS EDUCACIONALES Y RECURSOS FINANCIEROS NECESARIOS PARA ALCANZARLAS.....	7
B. CAPACIDAD DE LOS PAÍSES PARA AUTOFINANCIAR EL AVANCE HACIA LAS METAS EDUCATIVAS.....	10
C. MOVILIZACIÓN DE RECURSOS ADICIONALES PARA AVANZAR HACIA EL CUMPLIMIENTO DE LAS METAS DE EDUCACIÓN.....	12
1. Recursos públicos nacionales.....	12
2. Recursos privados nacionales	14
3. Recursos externos	15
III. CAMBIOS SUSTANTIVOS EN LA GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN	18
A. POR QUÉ Y PARA QUÉ SE EVALÚA LA GESTIÓN.....	18
B. GESTIÓN INSTITUCIONAL AL SERVICIO DEL APRENDIZAJE EFECTIVO.....	19
1. Reorganización del sector	19
2. Uso oportuno de recursos y de tiempo	19
3. Descentralización con sus resultados en el aprendizaje	20
4. Asignación de recursos con criterios de calidad, equidad y logros.....	20
5. Información y conocimiento para evaluar procesos y monitorear cambios....	21
C. LA RESPONSABILIDAD SOCIAL POR LA EDUCACIÓN	22
1. Participación de los padres y la comunidad educativa.....	22
2. El concepto y aplicación de rendición de cuentas.....	22
3. Responsabilidad de los ministerios de educación por los resultados alcanzados en educación	23
4. Responsabilidad social de las universidades en los cambios educativos	23
5. Responsabilidad social de los ministerios de hacienda y los parlamentos por los recursos para mejorar la educación	23
6. Responsabilidad social de los docentes y sus sindicatos.....	24
D. LAS ESCUELAS COMO COMUNIDADES DE APRENDIZAJE Y PARTICIPACIÓN.....	24
1. La gestión escolar.....	24
2. Acerca de los directores de las escuelas.....	25
3. Combinación público/privada	25
E. LOS DOCENTES Y SU PROTAGONISMO EN EL CAMBIO EDUCATIVO.....	26
Bibliografía	27

I. EL ESCENARIO Y SUS DESAFÍOS

A. LA SITUACIÓN EDUCATIVA Y EL ESFUERZO DE LOS PAÍSES

El aporte de la educación al desarrollo es múltiple y aporta en las dimensiones ética, social, productiva, cultural y política. En este sentido, la CEPAL y la 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, fortalecer democracias mediante la promoción del ejercicio ampliado y sin exclusiones de la ciudadanía, avanzar a mayor ritmo en la sociedad de la información y el conocimiento, y enriquecer el diálogo entre sujetos de distintas culturas y visiones de mundo.

El consenso respecto de este impacto diversificado y estratégico de la educación contrasta con la dificultad de los países de América Latina y el Caribe para lograr saltos sustanciales en calidad, equidad y eficiencia de sus sistemas educativos. La situación por nivel educativo presenta realidades nacionales diversas. Las tasas netas de matrícula para la educación primaria en la región aumentaron de un 89% en 1990 a un 94% en 2001, hecho que sugiere que estamos cerca de la cobertura universal en ese nivel (Banco Mundial. *EdStats*).¹ La continuidad de los estudiantes entre el primer y quinto grado es en muchos casos marcadamente baja, revelando altas tasas de repetición y deserción. 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, por nivel socioeconómico y por adscripción étnica. Hay, entonces, necesidad de avanzar en estas dimensiones, revisar los modelos educativos imperantes y allegar nuevos recursos a los que actualmente gastan estos países.

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 los valores más bajos de la región) alcanzando tasas cercanas o superiores al 70% u 80% en Barbados, Cuba y Jamaica en el Caribe, o en Argentina, Chile, México, Perú y Uruguay, en América Latina. 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. 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 la mayoría de los países de la región durante la década pasada, lo que conlleva a la reproducción de las desigualdades de una generación a la siguiente. Debe considerarse, en este sentido, que 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).

¹ Disponible en <http://devdata.worldbank.org/edstats/cd5.asp>.

Más allá de las tasas por niveles, en la región existen deficientes estándares de calidad que se reflejan en niveles de aprendizaje. 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 per cápita en formación de capital humano que los países en desarrollo, donde vive el 75% restante de los alumnos (Brunner, 1999).

Cuadro 1
POSICIÓN RELATIVA DE PAÍSES IBEROAMERICANOS EN ESTUDIOS INTERNACIONALES DE CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

Estudio	Países participantes	Países iberoamericanos	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".

Si bien existe una relación bastante proporcional entre aprendizaje y monto de inversión por alumno, también hay excepciones. Países de fuera de la región que ostentan un gasto acumulado por estudiante similar al de algunos países de la región, obtienen puntajes significativamente más altos. De manera que la correlación entre inversión y aprendizaje es fuerte, pero no absoluta. 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.

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 nacionales y externos.

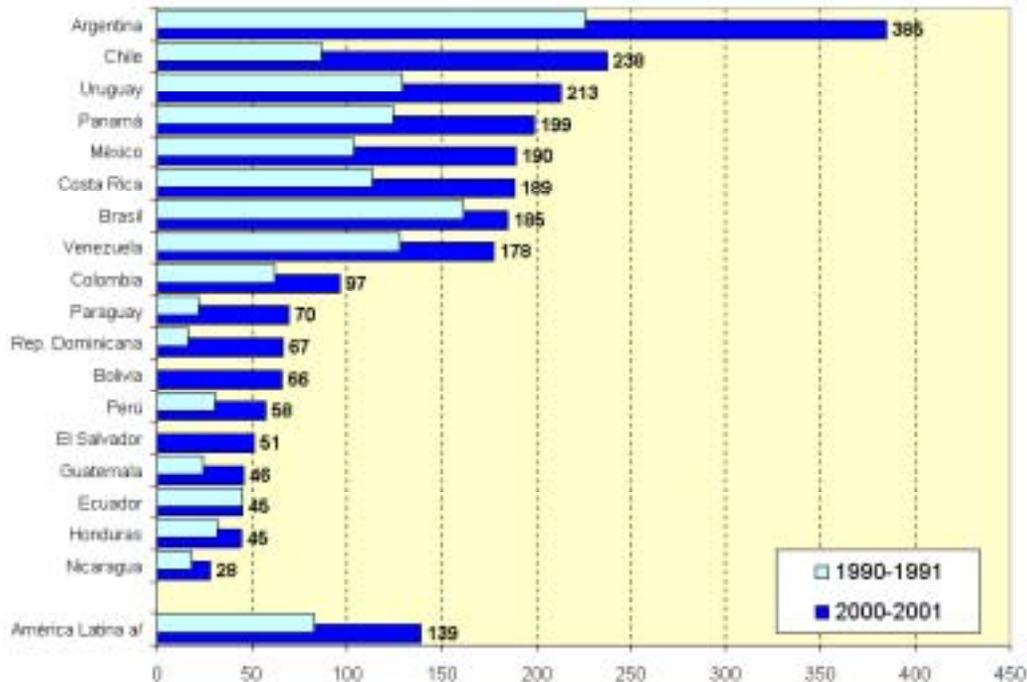
En cuanto al esfuerzo financiero de los países de la región, los datos generados por el Proyecto Regional de Indicadores Educativos (PRIE), coordinado técnicamente por la UNESCO, revelan que los 15 países de la región para los cuales se dispone información destinan entre un 12% y un 22% del gasto público total a la educación, y en promedio destinan el 4% del Producto Interno Bruto a educación.

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 con educación per cápita anual,

como promedio simple para la región, en 1998-1999 era de 137 dólares, lo que representa un incremento de 51 dólares respecto de 1998-1991. 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, y con lo requerido para alcanzar los logros y niveles educativos suficientes para incidir enérgicamente sobre la mayor igualdad de oportunidades y los saltos requeridos en capital humano y fortalecimiento de la ciudadanía.

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 son las profundas reformas en curso, como también el sistemático aumento del gasto público destinado a la educación. Como puede observarse en los gráficos 1 y 2, medido en términos absolutos y en proporción del PIB este gasto aumentó en todos los países a lo largo de la década pasada en distintas medidas, en cuatro casos superando el promedio de 5,5% del PIB que invierten los países de la OCDE. Esto no acorta, sin embargo, la brecha en la inversión educativa por alumno entre países de la región y la OCDE. 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 de mantenimiento. Por lo cual se necesita financiamiento adicional —o incrementos marginales— que puedan destinarse a programas especiales para mejorar la calidad, equidad y eficiencia de la educación.

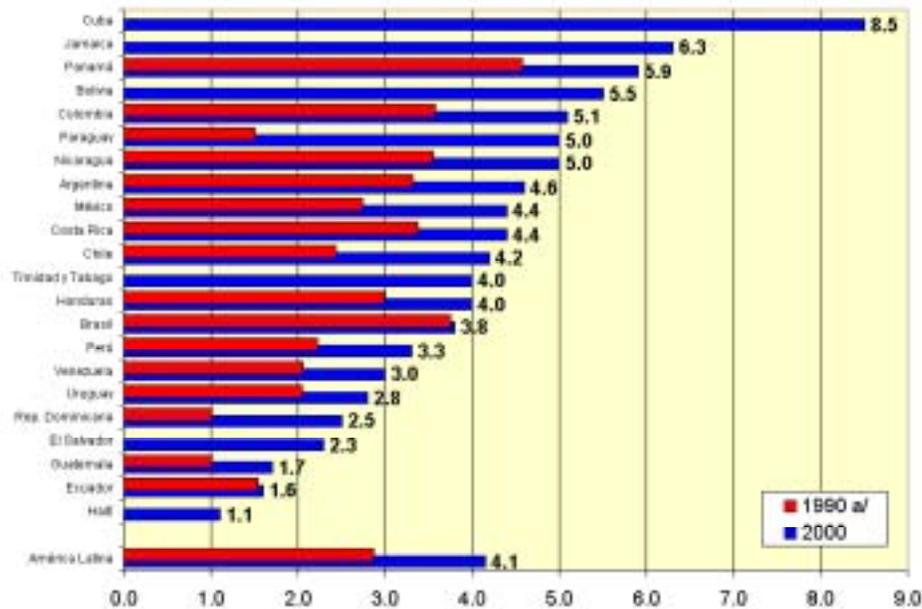
Gráfico 1
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN
 POR HABITANTE**
(En dólares de 1997)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Desarrollo Social, base de datos sobre gasto social.

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

Gráfico 2
**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 la CEPAL.

Las reformas educativas en la región han iniciado un proceso de cambios, con énfasis variados, 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 y desconcentración de la gestión y, en algunos casos, de la planeación educativa; el monitoreo de la calidad de la oferta 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.

Todos estos componentes de las reformas apuntan a mejorar la calidad de los procesos de aprendizaje en el sistema de educación básica y media; aumentar 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 a mayores logros educativos. Estos objetivos últimos, así como los énfasis de las reformas ya mencionados, mantienen hoy su relevancia y se hacen más imperiosos por cuanto se fortalece la conciencia colectiva respecto del derecho a la educación. 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 ellas, 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.

B. LOS COMPROMISOS INTERNACIONALES EN EDUCACIÓN

La comunidad internacional ha ratificado reiteradamente su compromiso con la educación. Así lo confirman la Declaración Mundial sobre Educación para Todos (Jomtiem, Tailandia, 1990), el Foro Mundial de Educación (Dakar, 2000); y, dentro de la región, la reunión regional preparatoria de la Conferencia de Dakar (Santo Domingo, 2000), donde los países de América Latina, el Caribe y América del Norte adoptaron el Marco de Acción Regional de Educación para Todos. Refuerza lo anterior el compromiso asumido el año 2000 por 147 países que suscribieron la Declaración del Milenio, en que se establecen un conjunto de objetivos de desarrollo (MDGs) a lograrse en el 2015, entre las cuales destacan, como metas en el campo de la educación, 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. Además, en la Cumbre de las Américas celebrada en Santiago en 1998 se acordó como meta alcanzar el 75% de cobertura de la educación secundaria hacia el final de la primera década de este siglo.

Finalmente, 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). PRELAC define cinco focos estratégicos para la acción conjunta de los países de la región para lograr las metas de Educación Para Todos, 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 los largo de la vida; y
- la responsabilidad social por la educación, para generar compromisos con su desarrollo y resultados.

C. 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, y reorientar e incrementar esfuerzos en aras de generar resultados más significativos. Acceso —con permanencia y conclusión—, calidad, equidad y eficiencia son los cuatro pilares que deben consolidarse durante los próximos años para incrementar sustancialmente la eficacia y el impacto social de la educación.

En cuanto a la ampliación del acceso a la educación, permanencia en el sistema y conclusión de los ciclos, las actuales tasas de escolaridad básica ilustran el importante avance logrado en el transcurso de una generación. Cuatro desafíos pendientes destacan, a saber: alcanzar el acceso universal de los niños entre 3 y 6 años de edad a una educación preescolar de calidad, lograr la cobertura universal de primaria reduciendo drásticamente la repetición y deserción dentro del ciclo, promover el acceso y permanencia de

los adolescentes en la educación secundaria para completar 12 años de escolaridad, y flexibilizar la oferta 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.

Respecto a una educación de calidad y con mayor impacto social, las reformas en marcha procuran 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. El desafío es realizar en los países una profunda revisión de los factores 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 cada vez más complejo.

Para lograr la equidad en educación, el desafío es garantizar que las oportunidades educacionales sean distribuidas en forma justa 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. La contribución de la educación a la equidad social no pasa sólo por mejorar las oportunidades de acceso al sistema, sino por desarrollar en niños, jóvenes y adultos actitudes de solidaridad y de responsabilidad con los demás.

Finalmente, mejorar la eficiencia de los sistemas de educación implica reducir drásticamente las altas tasas de repetición, rezago y deserción escolar. 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 11.000 millones de dólares norteamericanos (Bruneforth, Motivans y Zhang, 2003). Es imperioso, pues, 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. Para ello se propone debatir nuevas estrategias pedagógicas diferentes a la promoción automática, cuyos efectos encubren la situación real de bajo rendimiento en la educación primaria.

II. FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN: COSTOS Y OPCIONES

A. METAS EDUCACIONALES Y RECURSOS FINANCIEROS NECESARIOS PARA ALCANZARLAS

Los imperativos para potenciar el rol de la educación en el desarrollo son múltiples en la región. 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.

Los compromisos asumidos por los gobiernos de América Latina y el Caribe en la Declaración del Milenio, EPT, PRELAC y la Cumbre de las Américas de 1998, establecen un conjunto amplio de objetivos y metas en materia de educación. Pese a los esfuerzos realizados, el avance decidido hacia el logro al año 2015 de un conjunto de metas básicas consensuadas en los compromisos referidos, impone a la gran mayoría de los países de la región una carga financiera que muchos no están en condiciones de solventar con recursos públicos propios. Por lo mismo —y es éste el principal corolario de las estimaciones que aquí se presentan— es necesario explorar mecanismos que permitan complementar esos recursos con fuentes alternativas de financiamiento, tanto externas como internas.

Con el propósito de examinar diversas alternativas de financiamiento de la inversión pública necesaria para cumplir los objetivos señalados, se presenta una estimación del costo corriente y de inversión que demandaría el cumplimiento de las grandes metas referidas por los distintos compromisos internacionales antes mencionados. 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 lectoescritura). Así, las metas consideradas son las siguientes:

1. 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.
2. 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 repitencia hasta una tasa muy baja.
3. 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.
4. 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.

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 en todos los niveles y superar de manera total el analfabetismo adulto.

Como puede observarse en el cuadro 2, los recursos adicionales necesarios para cumplir las metas educacionales al año 2015 ascienden, según esta estimación, a 149.000 millones de dólares. Esta cifra representa cerca de 7,5 puntos porcentuales del PIB del año 2000 de los 22 países de la región examinados 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 que el gasto público total en educación que realizó la región en el año 2000, ascendió a 81.900 millones de dólares. De modo que el esfuerzo financiero adicional es de 16,6%, respecto de lo que los países de la región gastaban a comienzos de la década. Cabe tener presente que las cifras se refieren al monto agregado de recursos públicos que cada uno de los países requiere para alcanzar las metas al año 2015.

Veamos, a continuación, la situación regional para cada una de las metas.

Cuadro 2
**AMÉRICA LATINA (22 PAÍSES): ESTIMACIÓN GLOBAL DEL COSTO TOTAL Y ADICIONAL PARA CUMPLIR LAS
 CUATRO METAS EDUCATIVAS EL AÑO 2015**
 (En porcentajes del PIB y millones de dólares de 1995)

Meta	Año 2000				Año 2005		Año 2010		Año 2015		Recursos totales adicionales para alcanzar las metas (US\$ mil.) b/	Recursos totales adicionales para alcanzar la meta sin aumentos de calidad
	Tasa neta de matrícula	Costo per cápita a/	Costo total (US\$ mil.) b/	Costo total como % del PIB 2000	Costo total anual como % del PIB c/	Recursos adicionales necesarios en el año (US\$ mil.) b/	Costo total anual como % del PIB c/	Recursos adicionales necesarios en el año (US\$ mil.) b/	Costo total anual como % del PIB c/	Recursos adicionales necesarios en el año (US\$ mil.) b/		
Total metas	...	...	61121	3.06	2.95	6169	2.83	12381	2.71	10965	149931	125003
1. Universalizar la educación preprimaria	51	483	5873	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	69314	43306
4. Erradicar el analfabetismo adulto	11 d/	160	...	...	..	420	..	495	..	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 En este caso se refiere a la tasa de analfabetismo adulto.

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

B. CAPACIDAD DE LOS PAÍSES PARA AUTOFINANCIAR EL AVANCE HACIA LAS METAS EDUCATIVAS

Los países de la región presentan diversas situaciones en cuanto a su capacidad de financiar las respectivas metas recién planteadas 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 3 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 Tabago, y Uruguay) — que, dada la hipótesis de un crecimiento moderado del producto interno bruto hacia el año meta (2,6% anual), no necesitarían recursos extrapresupuestarios para situarse en una trayectoria de logro de metas en los próximos años, y lograrlas en 2015. En estos 8 países el gasto público en educación debería expandirse a una tasa inferior al 2,0% anual. 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%), registrarían un leve déficit de recursos presupuestarios hasta el año 2010, por lo que deberían incrementar los recursos públicos en alrededor de 2,6%, algo superior al ritmo de expansión del producto.

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 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. 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 por cuanto necesitarían realizar un esfuerzo relativamente menor de expansión del presupuesto público en educación que en el caso 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%).

Cuadro 3

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 primaria, primaria y secundaria ^b , año 2000		Año 2005			Año 2010			Año 2015		
		Costo total anual como % del PIB 2000	(US\$ mil.) ^c al	Costo total anual como % del PIB al	Recursos adicionales necesarios en el año (US\$ mil.) ^c	Déficit presupuestario (US\$ mil.)	Costo total anual como % del PIB al	Recursos adicionales necesarios en el año (US\$ mil.) ^c	Déficit presupuestario (US\$ mil.)	Costo total anual como % del PIB al	Recursos adicionales necesarios en el año (US\$ mil.) ^c	Déficit presupuestario (US\$ mil.)
Argentina	4.6	3.65	968.1	3.41	368.6	...	3.17	768.2	...	2.92	1115.5	...
Bolivia	5.5	3.65	305.2	5.34	152.5	-201.6	6.72	336.5	-432.2	7.84	549.7	-677.9
Brazil	3.8	2.98	21569.5	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	660.5	-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	3.48	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	4.67	442.4	-445.6	6.88	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	-264.3	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	302.8	6.72	99.0	-81.3	8.57	220.7	-200.6	10.12	364.8	-320.1
Paraná	5.9	4.37	412.5	4.15	36.7	...	3.82	50.6	...	3.49	73.0	...
Paraguay	5.0	3.49	297.4	3.99	69.3	-73.6	4.46	150.3	-158.0	4.89	247.8	-256.6
Perú	3.3	2.24	1366.0	2.39	258.1	-175.6	2.46	530.2	-260.1	2.45	806.2	-313.7
Rep. Dominicana	2.5	2.48	427.7	2.86	143.0	-85.1	3.12	279.0	-153.8	3.34	420.8	-230.6
Trinidad y Tobago	4.0	3.66	264.6	2.86	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	1.55	289.2	-361.1	1.79	594.6	-721.8	1.89	927.3	-1052.7
América Latina	4.1	3.06	61120.7	2.95	6169.0	-3643.7	2.83	12980.9	-4913.4	2.71	16965.1	-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.

C. MOVILIZACIÓN DE RECURSOS ADICIONALES PARA AVANZAR HACIA EL CUMPLIMIENTO DE LAS METAS DE EDUCACIÓN

El grueso de la inversión y del gasto corriente en educación se nutre del presupuesto público, si bien se ha incrementado el aporte del sector privado nacional, sobre todo por aportes de las familias. En la composición del gasto público en educación los gastos corrientes suelen superar el 90%, orientado 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 mayor flexibilidad del gasto a fin de invertir en las prioridades que se fijen los gobiernos, lo que contribuye a avanzar hacia el logro de metas acordadas. Los 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 este contexto se exploran a continuación a posibles fuentes para incrementar o mejorar las inversiones educativas, y se plantean opciones para diversificar las fuentes de financiamiento.

1. Recursos públicos nacionales

Como ya se señaló, 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 liberar recursos malgastados y utilizarlos con el impacto esperado.

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

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 el uso de los recursos. Entre los mecanismos innovadores aplicados por las reformas para mejorar eficiencia y eficacia destacan:

- 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.
- 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.
- 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.

- La focalización de recursos con criterio de equidad.
- La 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, lo que implica aumentos de eficiencia por menor repitencia, rezago y deserción.
- El concurso de proyectos de pequeña escala y bajo monto, cuyo oferente es el Ministerio de Educación, y en el cual compiten las escuelas, incorporando a la gestión y ejecución de programas especiales de apoyo a los propios actores (directivos y profesores de los establecimientos).

La medición de la eficiencia de los sistemas educativos no es tarea fácil, y el indicador más difundido es la tasa de egreso oportuno de los estudiantes, el tiempo esperado de egreso y la tasa de repetición. Los costos que ésta acarrea difieren de un país a otro, pero en todos ellos representa una magnitud no despreciable del PIB. Con un 27% de estudiantes retrasados en las escuelas en función de la edad, se calcula que la región desperdicia unos 12.000 millones de dólares al año.

La reducción de las ineficiencias internas del sistema educativo es particularmente urgente en la situación actual de recursos escasos. Es 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 oportuna y mejorar el ritmo de progresión y retención dentro del sistema, al considerar el ahorro que implica reducir la ineficiencia del sistema.

b) 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.

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 de la región se vayan consolidando y establezcan cargas razonables que, sin distorsionar significativamente las decisiones de los agentes económicos, logren recaudaciones por sobre el 15%.

Por otra parte, dado que los esfuerzos nacionales por mejorar la educación han logrado concitar consensos entre un amplio espectro de agentes, incluido el sector empresarial, se puede debatir 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 salud infantil y adolescente, movilidad social y ocupacional, acceso a redes, mayor integración a procesos culturales y comunicacionales, entre otros.

2. Recursos privados nacionales

En América Latina y el Caribe el aporte del gasto privado a educación, como porcentaje del PIB, varía mucho entre países. Hacia el año 2000, mientras en Jamaica alcanzaba 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.

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 rurales, mediante la provisión voluntaria de insumos para la oferta escolar (construcción de escuelas, suministro de almuerzos escolares, etc.). Para sostener la expansión que el aporte familiar a la educación ha registrado en década pasada, 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.

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.

b) El sector empresarial y la RSE

Involucrar a comunidades empresariales es un factor determinante al momento de recaudar fondos, realizar proyectos de mejoramiento, apoyar la implementación y puesta en marcha de modificaciones curriculares y apoyar aspectos vocacionales y técnico-profesionales 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 cooperación puede ser muy provechoso porque permite aprovechar economías de escala, disponibilidad de materiales y de tecnología ya instalada en el país.

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.

Un campo emergente y fecundo se relaciona con 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. En el marco de la RSE, las empresas ven sus actividades de inversión social cada vez más desde una perspectiva estratégica, aprovechando las ventajas de sus competencias y tomando en cuenta las expectativas de sus clientes. 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. Es muy oportuno,

por lo mismo, acercar el mundo empresarial al sistema educacional. La asociación del concepto de RSE con el cumplimiento de las metas educativas representa una oportunidad para allegar más recursos a estos objetivos.

3. 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. Esta propuesta cobra fuerza cuando se compara el peso del servicio de la deuda con los esfuerzos realizados por los gobiernos de la región por incrementar su inversión pública en educación. 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. El precedente en esta materia es el canje de deuda por naturaleza para proteger el medio ambiente, y la condonación de deuda en los países pobres altamente endeudados (HIPCs).

Sin duda este tipo de propuesta tiene enormes complejidades y es necesario considerar las alternativas y los mecanismos en función de sus impactos sistémicos y de mediano y largo plazo, procurando controlar efectos no deseados y propuestas poco viables.

El cuadro 4 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. Ello obliga a explorar otras fuentes de financiamiento a fin de complementar los que provendrían de la reconversión del servicio de la deuda externa.

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. 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.

Cuadro 4

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\$ mil.) 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	1552	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 Tobago	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.

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 montos de cooperación internacional representan solamente una parte pequeña del gasto total en educación de los países beneficiarios, tomando en cuenta los gastos públicos y privados en esos países. 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.

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, y 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 este total, los aportes bilaterales de sus países miembros han representado más de 80%. 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.

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. 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:

- 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.

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 250.000 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 30.000 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 aquéllos 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. 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.

III. CAMBIOS SUSTANTIVOS EN LA GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN

A. POR QUÉ Y PARA QUÉ SE EVALÚA LA GESTIÓN

Cuanto más mejore la gestión, más financiamiento atrae. Para diversificar fuentes de financiamiento es necesaria la dinámica virtuosa en que los recursos financieros adicionales son administrados con eficiencia y producen el impacto esperado en la sociedad. Por ello es fundamental que los países de la región mejoren sustancialmente la gestión de sus sistemas educacionales.

Una gestión efectiva del sector no supone concentrar toda la responsabilidad en un organismo único. Por el contrario, los resultados alcanzados en la educación son responsabilidad de toda la sociedad. Por lo mismo, los gobiernos deben asumir la voluntad política requerida para generar las condiciones y los mecanismos de participación de la población en todos los niveles de decisión en la gestión, desde el ámbito nacional hasta la escuela, desde su concepción y diseño, hasta su desarrollo y evaluación. Por eso es importante evaluar la gestión de la educación en la región desde una perspectiva centrada en los aprendizajes y en la participación, considerando éxitos y fracasos de las reformas en curso a fin de rectificar las orientaciones futuras.

Para esta evaluación y propuestas de gestión se han considerado cuatro de los cinco focos estratégicos del Proyecto Regional de Educación de América Latina y el Caribe (PRELAC) poniendo énfasis en: la gestión institucional al servicio de los aprendizajes efectivos de todos los estudiantes; la

responsabilidad social por la educación; las escuelas como comunidades de aprendizaje y participación; y los docentes y su protagonismo en el cambio educativo. Las sinergias entre estas dimensiones deberán hacer más efectiva la gestión del sistema educacional, en vistas al logro de los objetivos planteados hacia el 2015.

B. GESTIÓN INSTITUCIONAL AL SERVICIO DEL APRENDIZAJE EFECTIVO

Con niveles de inversión unitaria comparables, algunos países hacen más que otros al gestionar sus procesos educativos y logran mejores resultados. Para aumentar la eficiencia y eficacia del uso de los recursos hay que mejorar la gestión institucional. Esto lleva a los siguientes desafíos.

1. Reorganización del sector

Los esfuerzos orientados a modernizar el Estado, o la “reingeniería” de la administración pública, se topan con ministerios de educación y gremios docentes refractarios al cambio, rigidizados por sus propias tradiciones burocráticas o corporativas. A ello se suma la alta rotación en los puestos que asumen las decisiones políticas y de planificación, limitando la continuidad de políticas de Estado en educación. En algunos países latinoamericanos la duración del mandato de un ministro de educación es en promedio entre uno y dos años. Los frecuentes cambios de liderazgo producen confusión y discontinuidad respecto de metas y prioridades, lo que unido a los exiguos salarios de los empleados de planta en la mayoría de los ministerios de educación, atenta contra la calidad de la gestión institucional.

Hay, pues, necesidad de avanzar hacia una sustantiva reorganización del sector —flexible y abierta—, capaz de gestionar y de conducir el cambio de un sistema educativo complejo, en épocas de transformación acelerada en las formas y los contenidos del conocimiento.

2. Uso oportuno de recursos y de tiempo

Los gastos corrientes destinados principalmente a remuneraciones consumen casi la totalidad de los recursos del sector educacional. Los países en general cuentan solo con un 5% a 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.² Por lo mismo, en la distribución de la oferta de infraestructura se debiera evaluar con precisión y previsión la cantidad adecuada de escuelas para una población dada, según su distribución territorial y etarea. Esto exige usar 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, promoviendo estímulos a la localización eficiente de locales escolares.

A pesar de que los recursos materiales y su gestión tienen indudable importancia en la combinación entre calidad, equidad y eficiencia en la educación, se trata de temas poco debatidos y carecen de información pertinente y criterios racionales de asignación. La propuesta pedagógica vigente

² 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.

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.

El tiempo de clases es clave para el aprendizaje. En la mayoría de los países de la región dicho tiempo es excesivamente corto en meses y días de clase en el calendario anual, y es interrumpido por un lapso demasiado prolongado durante vacaciones interanuales. Mientras las escuelas privadas aumentan su número de horas de clase efectivas, las escuelas públicas sólo lo hacen en unos pocos países, mientras en otros las reducen a fin de utilizar parte del tiempo para las necesarias tareas de asistencia social, que reducen la capacidad real de centrarse en el proceso de aprendizaje.

Por lo anterior, es necesario basarse en criterios e instrumentos objetivos para la oportuna asignación y el uso eficiente de los recursos humanos, de infraestructura y materiales de aprendizaje; y también es preciso optimizar el tiempo efectivo destinado al proceso educativo para mejorar los logros educativos de los estudiantes.

3. Descentralización con sus resultados en el aprendizaje

Durante las dos últimas décadas muchos países de la región han asociado sus reformas a la descentralización en labores de gestión y ejecución. Se han realizado muy pocas evaluaciones rigurosas sobre el impacto en el aprendizaje de estas experiencias de descentralización y, sus resultados han sido, por regla general, dispares. Es considerablemente más fácil medir los impactos de la descentralización en los resultados intermedios como, por ejemplo, la participación de los padres en la escuela, el ausentismo de los maestros y los estudiantes, y los indicadores de asignación de recursos, que medir el impacto sobre el aprendizaje. Pero es en este último impacto donde se justifica la descentralización del sistema educativo.

La descentralización debiera ayudar a mejorar los resultados del aprendizaje, incrementando las innovaciones, la participación de los padres en la educación de sus hijos y la rendición de cuentas (*accountability*), tanto hacia los padres o familias, la comunidad extendida como hacia los niveles superiores de los Ministerios de Educación. Sin embargo estas dinámicas virtuosas no se han dado hasta ahora, o al menos no con la magnitud necesaria para incidir en los procesos de aprendizaje.

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.

4. Asignación de recursos con criterios de calidad, equidad y logros

De las lecciones aprendidas a partir de las experiencias de políticas de asignación de recursos, se desprenden criterios sobre cómo y en qué gastar los recursos para que surtan mayor impacto en los grupos más postergados y en los aprendizajes efectivos.³ En primer lugar, es necesario tener muy claro el

³ Véase Pablo González, Alejandra Mizala y Pilar Romaguera, 2002.

objetivo a alcanzar con este 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.⁴ 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.

El debate actual muestra una disyuntiva con claras implicancias para el rol de la gestión en la relación costo-efectividad y costo-eficacia de los recursos, y en el impacto distributivo de las inversiones. Por un lado se plantea la focalización de recursos en programas específicos para grupos más 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. De cualquier forma, es importante abrir un debate al respecto con la participación de los establecimientos educativos que implementan las políticas.

5. Información y conocimiento para evaluar procesos y monitorear cambios

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 sólo aproximadas, y no existe una sistematización normada de acopio de resultados y rendimientos. En algunos casos, temas decisivos que inciden en la calidad y pertinencia del servicio se abordan o discuten sin 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.

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.

Los avances en tecnologías de información y comunicación, sobre todo Internet, facilitan la producción y difusión de información y conocimientos. Lo hace técnicamente viable y de costos decrecientes. Poner a disposición de los planificadores, gestores y ejecutores del sistema educacional información no requiere grandes inversiones ni excesiva capacitación. Sí requiere asegurar que todos tengan acceso a ello.

⁴ En este sentido, es importante la participación de los establecimientos en la implementación de estas políticas cuando la población de estudiantes es heterogénea.

C. LA RESPONSABILIDAD SOCIAL POR LA EDUCACIÓN

La forma como se consolidaron los sistemas de instrucción pública en América Latina y el Caribe ha limitado el rol 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. 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.

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 involucradas en la educación de los alumnos. 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. Se requiere que los padres dispongan de mecanismos 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 planificación y cambios en la escuela, y contar con herramientas para apoyar a los hijos en el rendimiento escolar. Se requiere adoptar programas y acciones diseñadas para atraerlos a la escuela.

2. El concepto y aplicación de rendición de cuentas

La 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.

Uno de los principales mecanismos utilizados para establecer rendición de cuentas y responsabilidad por resultados consiste en proporcionar información sobre el rendimiento de las escuelas, medido a través de pruebas estandarizadas. En esto muchos países de la región han registrado avances notables a este respecto, que permiten comparar en el tiempo los avances en aprendizajes. Pero todavía falta universalizar estas pruebas a toda la región y desagregar información relativa al rendimiento por unidad escolar, que permita identificar aquellas escuelas más exitosas en términos de resultados

pedagógicos (donde factores como la formación del estudiante estén controlados) y los factores asociados a los logros.

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 puedan suministrar un servicio educativo con eficiencia, calidad y equidad. Deben rendir cuentas a la sociedad fortaleciendo sistemas de evaluación de la calidad y la difusión pública de sus resultados, en alianza con los medios de comunicación.

A partir de la década de 1990, se han creado en América Latina diversos sistemas destinados a desempeñar esta función. En la década de los 90, varios países del Caribe comenzaron a poner en práctica estrategias nacionales de evaluación. Los informes de evaluación correspondientes a 10 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 asume como misión principal la de aportar información relevante a tres públicos específicos, con el fin de que la usen con la finalidad de mejorar la calidad de la educación, a saber: las autoridades educativas y los tomadores de decisión; los directivos y docentes de los establecimientos escolares; y las familias de los estudiantes.

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 muestra 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 pedagogía y el desarrollo de actividades de investigación para producir conocimientos.

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, y por desarrollar investigaciones orientadas a resolver desafíos efectivos de aprendizaje de los estudiantes.

5. Responsabilidad social de los ministerios de hacienda y los parlamentos por los recursos para mejorar la educación

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.

6. Responsabilidad social de los docentes y sus sindicatos

La prioridad tradicional de los sindicatos de docentes en la región han sido las reivindicaciones salariales. Los temas más 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.

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 tanto la formación de los docentes, el desarrollo y reflexión de propuestas efectivas para una educación renovada, hasta asumir la responsabilidad por los resultados de la educación. Por otra parte, los ministerios tienen la responsabilidad de diseñar políticas integrales para los profesionales de la educación en una estrecha vinculación con los docentes y sus sindicatos, asegurando una mayor responsabilidad social compartida por la educación.

Al mismo tiempo, los procesos de negociación con el personal docente tienen que ligarse con el compromiso de estos últimos por el aprendizaje efectivos de los estudiantes. La responsabilidad social de los docentes pasa, en primer lugar, por transformar los procesos dentro de la sala de clases, ya que es allí donde se juega, en última instancia, el aprendizaje mismo.

D. LAS ESCUELAS COMO COMUNIDADES DE APRENDIZAJE Y PARTICIPACIÓN

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.

1. La gestión escolar

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”, en la medida que “la práctica educativa tiene escasa vinculación con las decisiones de los planificadores porque depende mucho más de las concepciones, decisiones, expectativas y prácticas de los múltiples actores de la escuela y de su

comunidad.” Por lo mismo, el desafío es promover una escuela autónoma, flexible, democrática y conectada con el entorno.

Lo anterior llama a concentrar mayores esfuerzos en la gestión al servicio 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 más o menos significativas— las variables asociadas a los resultados de aprendizaje, a partir de sus propias propuestas y el desempeño de sus miembros.

La presencia de los padres como actores significativos dentro del sistema escolar, unido al papel protagónico y cada vez más 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. 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.

Se trata de promover 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. Con una cultura organizacional donde la búsqueda de recursos es constante e innovadora, e integra en forma organizada y armónica los planes, la visión, los recursos y la adecuada interacción entre actores.

2. Acerca de los directores de las escuelas

La función del director de la escuela es crucial. Éste deberá asumir su cargo no sólo como una fase más en el curso de su carrera profesional, sino como un desafío ético, intelectual y funcional, dada la posibilidad de conducir un establecimiento e imprimirle una dirección. La mayor parte de los directores no cuenta hoy con una preparación que les permita asumir el liderazgo, estimular a los docentes y abrir la escuela a la comunidad, ni ostenta la necesaria capacidad organizativa. Es, pues, necesario fortalecer la capacidad de liderazgo y gestión de los directivos para transformar efectivamente la cultura y el clima organizacional de las instituciones escolares.

3. Combinación público/privada

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, tales como propiedad pública o privada del terreno y las edificaciones, el control público o privado sobre el currículo y sobre los requerimientos de admisión, o el grado en que el nombramiento y la remuneración de docentes se decide de manera pública o privada.

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 más detallado de las evaluaciones nacionales debería ocupar un lugar prioritario en la agenda de investigación.

En general, no hay una receta única respecto a la participación del financiamiento privado en los sistemas de educación de los países. Sin embargo, hay dos áreas importantes que permiten más intervención del sector privado, a saber, la educación secundaria alta y la educación universitaria.

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 preescolar 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.

Un elemento fundamental respecto de la dinámica público-privada del financiamiento es 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 socioeconómicos, adscripción étnica y localización espacial. Si el aumento del financiamiento privado se da sobre todo por el aporte de las familias, y éste redunde 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.

E. LOS DOCENTES Y SU PROTAGONISMO EN EL CAMBIO EDUCATIVO

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. 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.

Los países tienen el desafío de entender al desarrollo profesional y humano como la gran línea de política educativa. Es necesario promover el aprendizaje permanente de los docentes para fortalecer el oficio de enseñar, y para que posean las competencias y condiciones necesarias para ejercer su profesión. Hay que recuperar la centralidad de la profesionalidad docente. Para ello, la inversión en la cuestión docente debe orientarse de manera sistémica e integrada en un conjunto de políticas que integren

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, desarrollo cultural, y otros aspectos vinculados a su satisfacción.

Sólo buenos docentes, dedicados a la tarea de educar, comprometidos con su trabajo, responsables de los resultados de sus estudiantes, que rindan cuentas de su trabajo a la comunidad escolar y a la sociedad, 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 educación de calidad.

Bibliografía

- Banco Mundial (2002), Education-EdStats. Disponible: <http://devdata.worldbank.org/edstats/cd1.asp>.
- 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. UNESCO Institute for Statistics: Montreal.
- Brunner, José Joaquín (1999), "Cibercultura: la aldea global dividida" (www.geocities.com/brunner_cl/cibercult.html).
- CEPAL (2000), *La brecha de la equidad: una segunda evaluación*, Santiago, mayo.
- González, Pablo, Alejandra Mizala, Pilar Romaguera (2004), "Recursos diferenciados a la educación subvencionada en Chile", en Documentos de Trabajo Serie de Economía N° 150, Centro de Economía Aplicada, CEA. Departamento de Ingeniería Industrial, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Universidad de Chile, diciembre de 2002.
- Hausmann, Ricardo y M. Székely (1999), *América Latina frente a la desigualdad: progreso económico y social en América Latina*, BID, Informe 1998-1999, Washington, D.C.
- James, Estelle (1991), Private finance and management of education in developing countries: major policy and research issues. En *Issues and Methodologies in Educational Development*, N° 5. París: UNESCO IIEP.